DOCUMENT RESUME

ED 320 785 SO 019 382

AUTHOR	Roggi, Luis Osvaldo, Ed.
TITLE	La Educacion en America Latina y El Caribe Durante Los Proximos 25 Anos. (Education in Latin America and the Caribbean during the Next 25 Years.)
INSTITUTION	Organization of American States, Washington, D.C. Dept. of Educational Affairs.
PUB DATE	87
NOTE	211p.; Proceedings of a Conference of the Organization of American States (Washington, DC, March 31-April 4, 1986).
AVAILABLE FROM	Secretary General of the Organization of American States, OEA, Department of Public Information, Promotion and Sales Unit, Washington, DC 20006.
PUB TYPE	Collected Works - Serials (022) -- Speeches/Conference Papers (150) -- Reports - Research/Technical (143) -- Collected Works - Conference Proceedings (021)
LANGUAGE	Spanish
JOURNAL CIT	La Educacion: Revista Interamericana de Desarrollo Educativo; v101 n1-2 1987
EDRS PRICE	MF01/PC09 Plus Postage.
DESCRIPTORS	*Developing Nations; *Educational Development; Educational History; *Educational Objectives; *Educational Planning; *Educational Policy; Educational Research; Educational Trends; Futures (of Society); Global Approach; Higher Education
IDENTIFIERS	*Caribbean; *Latin America

ABSTRACT

The nine papers appearing in this document review both limitations and progress in education in Latin America, study the future of education in Latin America and the Caribbean, and make recommendations to the Regional Program for Educational Development (PREDE). There is, in addition, a lengthy transcription of a discussion, among eight of the participants, on the principal themes and views of the conference. The articles are: (1) An Analysis of the Conference (L. O. Roggi); (2) Education and Society in Latin America (G. Rama); (3) The Challenge of Latin American Education During the Next 25 Years (C. Braslavsky); (4) Education Anticrisis for Latin America and the Caribbean (R. Lerner de Almea); (5) The Democratic School: National, Regional, and Unified (L. A. Cunha); (6) Reflections on Educational Problems in Latin America and the Caribbean (J. Coutinho); (7) Refections on Regional Education in Latin America (S. N. de Senen Gonzalez); (8) PREDE-OEA Programs of the Next 25 Years (M. Montero-Sieburth); (9) Decentralized Educational Systems in Latin America and the Caribbean: A Research Project (N. McGinn). Also included is a chapter taken from a historical document, entitled "La Didactica Magna" written by Juan Amos Comenio, who lived from 1592-1670. (Summaries are presented of each journal entry, first in Spanish, then, in turm, in English, French, and Portughese.) (NL)

la educación

REVISTA INTERAMERICANA DE DESARROLLO EDUCATIVO

N° 101 1987/I-II AÑO XXXI

ED320785

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)
X This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.
☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY
OSVALDO KREIMER

80 019 382

LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DURANTE LOS PRÓXIMOS 25 AÑOS

ANÁLISIS GENERAL DE LA REUNIÓN *Luis Osvaldo Roggi*
EDUCACIÓN Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA *German W. Rama*
UN DESAFÍO FUNDAMENTAL DE LA EDUCACIÓN DURANTE LOS PRÓXIMOS 25 AÑOS *Cecilia Braslavsky*
EDUCACIÓN ANTICRISIS PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE *Ruth Lerner de Almeca*
LA ESCUELA DEMOCRÁTICA LO NACIONAL, LO REGIONAL Y LO UNITARIO *Luiz Antonio Cunha*
REFLEXÕES SOBRE ALGUNS PROBLEMAS EDUCACIONAIS *Joaquim Coutinho*
REFLEXIONES SOBRE LAS POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA REGIONALIZACIÓN EDUCATIVA *Silvia N. de Senén González*
ELABORACIÓN DE LAS ORIENTACIONES PROGRAMÁTICAS PREDE-OEA PARA LOS PRÓXIMOS 25 AÑOS *Martha Montero-Sieburth*
UN PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y ACCIÓN PARA DESCENTRALIZACIÓN DE SISTEMAS EDUCACIONALES *Noel McGinn*

EL PASADO PRESENTE:

Un capítulo de la *Didactica Magna* de Juan Amós Comenio (1592-1670)

BEST COPY AVAILABLE

"La educación constituye un campo de alta prioridad en la política de desarrollo integral de las naciones latinoamericanas" (Declaración de los Presidentes de América. Punta del Este, Uruguay - Abril 1967).

Secretario General, *João Clemente Baena Soares*
Secretario General Adjunto, *Valerie McComie*
Secretario Ejecutivo para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Enrique Martín del Campo*

CONSEJO ASESOR EDITORIAL, Revista **LA EDUCACION**

José Antonio Esteva (MEXICO); Gilberto Calco (CHILE); Iêda Freire de Carvalho (BRASIL); Luis Walter Gándara (URUGUAY); Rudolph Goodridge (BARBADOS); Román Mayorga (EL SALVADOR); Luis Muelle López (PERU); Herminia Mérega (ARGENTINA); Consuelo Yánez (ECUADOR).

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDUCATIVOS

Director a.i. *Oscaldo N. Kreimer*

Jefe de Programación, *Pedro A. Turina*
Jefe División de Mejoramiento de Sistemas Educativos, *Luis Oscaldo Roggi*
Jefe División de Planeamiento, Investigación y Estudios de la Educación, *Sergio U. Nilo*
Jefe División de Experimentación, Educación para el Trabajo y Proyectos Especiales, *Jorge D. García*
Jefe División de Comunicación para la Educación, *Oscaldo Kreimer*

Comité de Documentos y Publicaciones: *Oscaldo Kreimer* (Presidente), *Silvia Schreiter, Martha Tomé, Evenor Zúñiga y Francisco E. Iglesias, Gladys Otero de Kuchel (Secretaria Técnica)*

Editor, *Francisco E. Iglesias*
Asistente Ejecutiva: *Neyde Freyesleben*

LA EDUCACIÓN es una revista cuatrimestral publicada por el Departamento de Asuntos Educativos de la Secretaría General de la OEA. Las opiniones expresadas en la Revista no son necesariamente las de la OEA ni de sus Estados miembros. La responsabilidad compete a sus autores.

La correspondencia debe dirigirse a: LA EDUCACIÓN, Departamento de Asuntos Educativos, Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C. 20006, EE. UU.

Para suscripciones, dirigirse a: Secretaría General de la OEA, Departamento de Información Pública, Unidad de Promoción y Ventas, Washington, D.C. 20006, EE. UU.

la educación

REVISTA INTERAMERICANA DE DESARROLLO EDUCATIVO

Nº 101 1987/I-II AÑO XXXI

LA EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE DURANTE LOS PRÓXIMOS 25 AÑOS

Editor invitado: Luis Osvaldo Roggi

Departamento de Asuntos Educativos
Secretaría General
Organización de los Estados Americanos
Washington, D.C. 20006
1987

GUÍA PARA COLABORACIONES

Los especialistas en ciencias de la educación y los educadores están invitados a enviar sus trabajos a LA EDUCACIÓN.

LA EDUCACIÓN apareció por primera vez en enero de 1956, como respuesta a la necesidad, sentida ya desde entonces, de una "publicación... que contribuyera a orientar, con sentido interamericano, a los educadores de América y que facilitara el intercambio de información entre los organismos encargados de la obra educativa", como lo había expresado en 1954 la X Conferencia Interamericana celebrada en Caracas. La Revista no sólo cumplió con esos fines, sino que, captando la señal de los tiempos, se fue penetrando cada vez más de lo que las necesidades educativas exigían en los nuevos tiempos y de los cambios y reformas que se operaban por todas partes y a los cuales ella misma ha contribuido, siempre que significaran un verdadero adelanto para nuestra América. Actualmente LA EDUCACIÓN pretende aumentar su valor de servicio al desarrollo de la educación en América Latina y el Caribe, concebida como el foro interamericano que presente, auspicie y acoja el mejor debate sobre los problemas centrales del desarrollo de la educación y de los sistemas educativos en nuestros países. Un foro pluralista, informativo, analítico, crítico, en el que cada uno de sus números represente un hito en el tratamiento de cada tema en este Continente.

Los artículos que se envíen deben distinguirse por su calidad, su claridad y espíritu científico, así como por su relevancia para el desarrollo educativo de América Latina y el Caribe.

El Comité de Publicaciones del Departamento de Asuntos Educativos estudia cada uno de los trabajos enviados y resuelve respecto a su publicación.

Los trabajos deberán ser inéditos y enviarse mecanografiados a doble espacio y por un solo lado de cada hoja, e irán acompañados de un breve resumen de una página, aproximadamente. Las notas, si las hubiere, se incluirán al final, con numeración corrida, aunque en la publicación saldrán al pie de página, en el lugar respectivo. Si además de las notas hubiere bibliografía, esta se pondrá al final, por orden alfabético de autores. Las referencias no aparecerán en las notas, sino que irán incorporadas al texto, entre paréntesis, indicando apellido del autor, año de la publicación y página; por ejemplo (Luna 1974:57).

El autor de cada trabajo aparecido en la Revista recibirá gratuitamente diez ejemplares del número en que se haya publicado. En casos especiales el autor podrá solicitar por escrito un número extra de ejemplares que no excederá de diez.

ÍNDICE

Pág.

EDITORIAL vii

LA EDUCACIÓN EN LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DURANTE LOS PRÓXIMOS VEINTICINCO AÑOS:

Análisis general de la Reunión, *Luis Osvaldo Roggi* 1
Principales temas y opiniones vertidas 11
Educación y sociedad en América Latina. *Germán W. Rama* 45
Un desafío fundamental de la educación latinoamericana durante los próximos 25 años: Construir su sentido. *Cecilia Braslavsky* 67
Educación anticrisis para la América Latina y el Caribe: Consideraciones y factores relevantes. *Ruth Lerner de Almea* 83
La escuela democrática: Lo nacional, lo regional y lo unitario. *Luiz Antonio Cunha* 107
Reflexões sobre alguns problemas educacionais da América Latina e do Caribe. *Joaquim Coutinho* 123
Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa en América Latina. *Silvia N. de Senén González* 135
Elaboración de las orientaciones programáticas PREDE-OEA para los próximos 25 años. *Martha Montero-Sieburth* 155
Un proyecto de investigación y acción para descentralización de sistemas educacionales en América Latina y el Caribe. *Noel McGinn* 165

EL PASADO PRESENTE:

Requisitos generales para aprender y enseñar, esto es: de qué modo debemos enseñar y aprender con tal seguridad que necesariamente hayan de experimentarse los efectos. *Juan Amós Comenio (1592-1670)* 189

NOTA DE LA DIRECCIÓN

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) solicitó en noviembre de 1986 que se analizaran y revisaran las prioridades de los programas de la OEA. Para entonces ya el Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE), cuyas Orientaciones Programáticas se renuevan cada dos años, había profundizado este esfuerzo de revisión y de análisis prospectivo como lo indica el Editorial de este número de *La Educación* y su contenido. Esa renovación se refleja también en la Programación del PREDE-OEA para 1988-89 que se concentra en trece mayores proyectos multinacionales articulando unos 160 proyectos nacionales, de los cuales la mitad continúa, en etapa renovada, proyectos anteriores; y la otra mitad son proyectos nuevos. La tradicional concentración en la educación básica, la alfabetización y educación para el trabajo, en la administración y regionalización; y en la innovación tecnológica se complementan con una creciente intensidad en el aprovechamiento cuidadoso de la informática, según las características de cada nivel y modalidad; de la relación de la enseñanza de las ciencias con el medio ambiente, su aprovechamiento y preservación; y a la acción de la educación frente al abuso de drogas psicotrópicas.

En este número, respecto a los "Desafíos educativos en los próximos 25 años", para dar a este pensamiento crítico y creativo frente a la crisis una perspectiva de contraste histórico, publicamos en "El Pasado Presente" un capítulo de Comenio con su visión orgánica de la institución escolar, escrito hace 300 años, pero que —aun con elementos hoy criticables— conserva su frescura intelectual.

Y por último, aprovechamos para rendir homenaje a quienes, al cierre de esta edición, han sido destacados en el Premio Interamericano de Educación "Andrés Bello" 1987: Luis Alberto Sánchez, del Perú, ganador este año del Premio, y Gonzalo Rubio Orbe, del Ecuador, quien recibió la Mención Honorífica; las obras de los cuales, en la enseñanza en general y universitaria el primero, y en la relacionada con las poblaciones indígenas el segundo, los hacen materia de cariño y respeto por todos los educadores del Continente.

Osvaldo Kreimer
Director a.i. del
Departamento de Asuntos Educativos
de la OEA

ACLARACIÓN

1. En la cubierta del No. 100 de LA EDUCACIÓN, por error apareció escrito como Claudio Soares el nombre del distinguido profesor brasileño Glaucio Soares. Su nombre completo es Glaucio Ary Dillon Soares.

2. En la página 124, Cuadro No. 1, del No. 99 de LA EDUCACIÓN, las cifras encerradas dentro de los dos últimos paréntesis de la línea correspondiente a CHILE (10-4) (4-2), pertenecen al final de la línea correspondiente a COLOMBIA.

Al agradecer a las personas que nos han indicado las susodichas erratas, aprovechamos la oportunidad para presentar nuestras excusas a las personas interesadas en particular y a nuestros lectores en general.

EDITORIAL

La reunión cuyo material publicamos en este número de *La Educación* asume una importancia muy especial en momentos en que los máximos cuerpos políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dieron mandato a la Secretaría General para que tratara de concentrar sus esfuerzos por el desarrollo y bienestar de la Región en campos que sean realmente prioritarios en el logro de tales metas.

Es fácil comprender las dificultades para establecer prioridades: diversidad de situaciones nacionales frente a la misma problemática, diferentes marcos conceptuales para juzgar la relevancia de los temas y enfoques distintos como resultado de experiencias disímiles en cada Programa Regional, entre otras.

Ante tal requerimiento, y conciente de la complejidad de la tarea, el Departamento de Asuntos Educativos (DAE) decidió llevar adelante dos acciones: una encuesta a ministerios de educación, institutos de educación superior, proyectos del Programa Regional de Desarrollo Educativo y personalidades reconocidas en el campo educativo, y una reunión de expertos provenientes de distintos orígenes nacionales y profesionales, así como de muy diversas experiencias de trabajo dentro y fuera del campo de la educación formal.

Quedó como resultado de tales actividades, aparte de una riquísima vivencia personal que comparte todo el DAE, un valioso material para que pueda ser conocido y utilizado por todos los que se interesan en la educación como proceso de enseñanza-aprendizaje, como institución, como proceso social. Esta publicación incluye los documentos presentados, una selección de las intervenciones clasificadas por temas tratados y un análisis de las contribuciones efectuadas.

Todos los participantes presentaron documentos elaborados *ad hoc* que son los que se publican. Varios de los participantes tienen experiencia personal en regionalización educativa, tema de especial interés en un número significativo de países de la Región, por lo cual se les solicitó que el documento que presentaran versara sobre ello. Esa es la razón por la cual varios trabajos afrontan el tema de la regionalización, aun cuando durante la reunión sus autores no incluyeran necesariamente dicho campo entre los prioritarios.

Luis Osvaldo Roggi
Jefe de la División de
Mejoramiento de Sistemas Educativos,
Departamento de Asuntos Educativos
de la OEA

ANÁLISIS GENERAL DE LA REUNIÓN

Luis Osvaldo Roggi

RESUMEN

Lo que sigue es un análisis de las versiones grabadas de los participantes del encuentro de expertos realizado en la sede de la OEA, del 31 de marzo al 4 de abril de 1986, para estudiar la problemática futura de la educación en América Latina y el Caribe y efectuar recomendaciones al Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) sobre campos prioritarios de acción. Al trabajarse con las versiones completas de la grabación, se trató de sistematizar por temas las participaciones individuales. La selección de estos temas, dentro de los cuales se agrupan las opiniones expresadas, fue responsabilidad del coordinador de la reunión, el especialista Luis Osvaldo Roggi.

Los temas fueron los siguientes: Los niveles y modalidades educativos en la reunión: *Educación preescolar e inicial; educación básica o primaria; educación secundaria; educación superior; educación de adultos; y educación especial.* Planteos generales que estuvieron presentes en la reunión: *Educación no escolarizada; función del estado y privatización.* La regionalización educativa: *Este tema ocupó gran parte del interés de la reunión y alrededor del mismo se manifestaron otros aspectos del fenómeno educativo.*

SUMMARY

The following is an examination of the recordings of discussions held at the meeting of experts held at the OAS headquarters March 31 through April 4, 1986, to study the future outlook for education in Latin America and the Caribbean and to make recommendations to the Regional Educational Development Program (PREDE) on priority action. In working with the full texts of the recordings, an effort was made to organize individual contributions by subject matter. Selection of these topics, which cover the views expressed, was made by the coordinator of the meeting, Mr. Luis Osvaldo Roggi.

The topics are: **Educational levels and systems discussed at the meeting:** preschool and early education; basic or primary education; secondary education; higher education; adult education; and special education. **General statements made at the meeting on:** informal education outside the classroom; the role of the state and conversion to private control of education. **Educational regionalization:** *This topic was of considerable interest to the participants, and other aspects of the educational situation were brought out during the discussions.*

RÉSUMÉ

Le passage ci-après est une analyse des exposés enregistrés des participants à la réunion d'experts tenue au siège de l'OEA du 31 mars au 4 avril 1986 pour étudier la problématique future de l'enseignement en Amérique latine et dans les Antilles et proposer des recommandations au Programme régional de développement éducatif (PREDE) dans les domaines prioritaires d'action. En examinant les versions complètes de l'enregistrement, on a essayé de classer par sujet les exposés des participations. Le choix de ces sujets qui groupent les opinions exprimées a été confié au coordinateur de la réunion, l'expert Luis Osvaldo Roggi.

Les sujets traités ont été les suivants: Les niveaux et modalités de l'education à la reúnion: *Education préscolaire et de départ; educatión de base ou primaire; l'enseignement secondaire; l'enseignement supérieur; l'éducation des adultes et l'éducation spéciale.* Points de vue généraux formulés à la réunion: *Education non scolarisée; fonction de l'Etat et privatisation.* La régionalisation de l'éducation: *Ce sujet a soulevé un grand intérêt à la réunion et à cet égard ont été discutés d'autres aspects du phénomène de l'éducation.*

RESUMO

O que segue é a análise das versões gravadas dos participantes do encontro de técnicos, realizado na sede da OEA, de 31 de março a 4 de abril de 1986, para estudar a futura problemática do ensino na América Latina e no Caribe e fazer recomendações ao Programa Regional de Desenvolvimento Educacional (PREDE) sobre campos de ação prioritários. Ao examinar-se as versões completas da gravação, procurou-se sistematizar por temas as participações individuais. A seleção destes temas, dentro dos quais se agrupam as opiniões expressadas, foi responsabilidade do coordenador da reunião, o especialista Luis Osvaldo Roggi.

Os temas foram os seguintes: **Níveis e modalidades educacionais na reunião:** ensino pré-escolar e inicial, ensino básico ou primário, ensino secundário, ensino superior, educação de adultos, e educação especial. **Propostas gerais apresentadas na reunião:** educação não-escolarizada, função do Estado e privatização. **Regionalização educacional:** *esse tema despertou grande parte do interesse da reunião e, com relação a ele, foram expressos outros aspectos do fenômeno educacional.*

Del 31 de marzo al 4 de abril de 1986 se realizó, en la Sede de la OEA, en Washington, D.C., EE.UU., una reunión de expertos convocada para analizar la problemática educativa de América Latina y el Caribe en una perspectiva de 4 ó 5 lustros y, con base en ello, efectuar recomendaciones sobre campos prioritarios de trabajo para el Programa Regional de Desarrollo Educativo (PREDE) que la Organización lleva adelante desde 1969.

En esta publicación recogemos los trabajos presentados a dicho encuentro por los expertos invitados y un análisis de los puntos más importantes tratados durante la reunión. Este análisis fue elaborado por el especialista Luis Osvaldo Roggi, quien coordinó la reunión.

Desarrollo del encuentro

En consideración de los objetivos de la reunión y la calidad de los participantes, se decidió que el trabajo se desarrollara en un clima lo más informal posible y que se registraran todas las intervenciones con el objeto de elaborar, a posteriori, un resumen de los aportes presentados en los debates.

En el presente análisis, se trabajó con las versiones completas de la grabación efectuada, tratando de sistematizar por temas las participaciones individuales. A causa del procedimiento utilizado —diálogo informal sobre los documentos presentados o a partir de las opiniones vertidas oralmente— los temas se trataron repetidamente, por lo cual, al momento de elaborar este análisis, se debió clasificar el material, sacándolo de su contexto en el momento en que fue manifestado. Así, hubo temas como Regionalización Educativa, Educación y Empleo o Educación Básica, de los cuales se habló durante todos los días y que ahora presentamos agrupados. Esto puede traer ciertas inconsistencias en la redacción, pero pareció de mayor utilidad para la lectura.

La selección de los temas, dentro de los cuales agrupamos las opiniones personales, es arbitraria y fue responsabilidad de la coordinación.

En la convocatoria a la reunión, se había solicitado a algunos de los participantes, en función de sus propias experiencias profesionales, que profundizaran en el tema de Regionalización Educativa. Ello se debió al particular interés manifestado por el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC) en sus sesiones de 1983, 1984 y 1985, en las cuales se mandató a la Secretaría General la realización de estudios sobre dicho tema. Como parte del cumplimiento de tal mandato, se puso a la consideración de los expertos participantes el tema de Regionalización Educativa que, como se verá, despertó un especial interés.

La reunión no elaboró conclusiones ni recomendaciones a los países. Se consideró innecesario elaborar conclusiones, porque tratar de llegar a ellas hubiera obligado a distorsionar algunos disensos. En cambio, se

elaboraron recomendaciones para el PREDE, que no se incluyen en la presente publicación por considerarlas de carácter interno de la Organización.

Los expertos y sus intereses predominantes

Aun cuando los expertos invitados fueron seleccionados teniendo en cuenta que se trataba de profesionales con una experiencia diversificada en el campo de la educación, cada uno de ellos reiteró uno o varios temas durante sus intervenciones, lo cual dio a estas unidad y cierta originalidad. Dado que ello enriqueció los debates, queremos en este análisis comunicar tales temas prioritarios.

Ruth Lerner de Almea, educadora de larga trayectoria en su país (Venezuela) y en organizaciones internacionales, y que ocupó el Ministerio de Educación de Venezuela, atribuyó una importancia especial al problema de la burocratización y centralización de los Ministerios de Educación, como un elemento determinante en la ineficacia de los sistemas educativos. Tal fue el fundamento más importante que ella puso sobre la necesidad de la Regionalización Educativa como forma de desconcentración de los sistemas.

Cecilia Braslavsky, socióloga dedicada al estudio del fenómeno educativo, con una forma latinoamericana y europea, manifestó a lo largo de sus exposiciones dos preocupaciones centrales: por una parte, la necesidad de incorporar a la enseñanza, en todos sus niveles, los saberes elaborados que se originan en la ciencia moderna y que, por un proceso de deterioro y obsolescencia de la educación, están ausentes de los contenidos educativos en la mayoría de los países. Por otra parte, subrayó como problema educativo fundamental la falta de sentido que tendría la educación en el contexto del proceso de cambio social que viven la Región y el mundo; falta de sentido que haría que los participantes del hecho educativo —docentes, burócratas, estudiantes, padres y comunidad— desarrollaran comportamientos "como si" o inauténticos en relación con la educación.

Joaquim Coutinho Neto. Dos parecieron ser las preocupaciones más importantes de este profesional con una larga e importante trayectoria en el campo de la planificación educativa: la necesidad de revalorizar la planificación de la educación como un instrumento indispensable en el logro de una mayor eficacia y eficiencia de los sistemas educativos y la conveniencia de tener en cuenta, en todo momento, la relación entre los problemas educativos y la estructura económica y social de la Región, con su lento proceso de transformación. La participación popular en la gestión educativa y las consecuencias que la miseria generalizada traían al proceso educativo fueron, en las participaciones del doctor Coutinho, algunas manifestaciones de aquellos temas prioritarios.

Luiz Antonio Cunha, investigador y docente que ha efectuado aportes importantes al pensamiento educativo de su país (Brasil) y que se dedica principalmente a la cátedra universitaria, centró su preocupación en la necesidad de asegurar a toda la población, en cada país, una escuela "unitaria", es decir, con similares contenidos, planteamientos y nivel

científico. La convicción que Cunha tiene sobre la importancia del logro de una igual educación para todos como instrumento de progreso social, y el análisis que efectuó de la realidad educativa brasileña, donde aquella premisa no se cumple, fundamentaron tal convicción.

Noel McGinn es un académico reconocido en los Estados Unidos y en América Latina por sus aportes al conocimiento científico de la educación como proceso social. Dedicó su valioso documento a un análisis de la Regionalización Educativa, mediante el cual desmitificó muchas de las conclusiones consideradas actualmente en la Región sobre dicho proceso, y en el momento de pensar prioridades, defendió la inconveniencia de diversificar la enseñanza media y la necesidad de exponer a los niños a la educación básica uno o dos años antes de lo usual. De esa forma, entendió aplicar el resultado de investigaciones que permitirían un mejor aprovechamiento de las capacidades de los estudiantes y una mejor utilización de los recursos indispensables.

Martha Montero de Sieburth, que enseña en la Escuela de Graduados en Educación, de Harvard, y ha trabajado intensamente en los últimos años en el tema de incorporación de los currículos de la cultura local, dedicó gran parte de sus participaciones en la reunión a exponer sus ideas sobre la necesidad de adecuar el funcionamiento de los sistemas educativos a las realidades específicas de las culturas populares como una forma necesaria para lograr relevancia en la educación y para conseguir que la cultura del aula, que es siempre mediadora entre la cultura del hogar y la predominante, ocasione el menor mal posible al desarrollo cultural de los estudiantes.

Germán Rama trajo a la reunión el valioso aporte de su conocimiento sobre educación y sociedad global en todo el mundo, adquirido en gran parte como responsable de programas de la CEPAL. Ese cargo y su dedicación permanente al análisis de los problemas sociales en el Continente le permitieron sentar su aporte, no en las tradiciones de los sistemas educativos, sino en los requerimientos de la actual coyuntura social y económica de la Región, que exige eficiencia y fundamentos científicos en un sector tan sensible como la educación.

Silvia de Senén González es una profesional de la educación que dirige importantes programas regionales de desarrollo económico-social. Esa experiencia cotidiana en el campo de las relaciones entre lo institucional, lo administrativo, lo económico y lo educativo, fundamentó gran parte de su aporte sobre las virtudes y limitaciones de la Regionalización Educativa y la necesidad de fortalecer la posición del Estado como rector de los sistemas educativos.

LOS NIVELES Y MODALIDADES EDUCATIVOS EN LA REUNIÓN

Educación preescolar e inicial

En general, se coincidió sobre la conveniencia de dar prioridad a la educación preescolar e inicial, en gran parte como un instrumento de

desarrollo de la capacidad de la familia para comprender y acompañar el proceso educativo de sus hijos. No obstante, se puso de manifiesto reiteradamente la relación entre la educación inicial y preescolar y el logro de mejores comportamientos durante la educación básica. En ese contexto, *Rama* y *McGinn* enfatizaron su preocupación por este nivel: *Rama*, recomendando la incorporación de los padres y de la comunidad en los esfuerzos del Estado; y *McGinn*, recomendando adelantar la obligatoriedad de primaria un año al menos. *Martha Montero* disintió de la propuesta de *McGinn* porque, en su criterio, un año no tendría efecto, sobre todo para comunidades pobres en las cuales, según ella, es necesario un preescolar de tres años por lo menos. *Ruth Lerner de Almea*, sin negar la necesidad de algunas formas no escolarizadas con participación de la comunidad, recomendó especial cuidado en la presencia de profesionales en este campo para todas las comunidades educativas. De esa manera se evitaría un preescolar de segunda categoría para comunidades pobres.

Educación básica o primaria

Todos los expertos invitados coincidieron en que este nivel debería ser prioritario en las próximas décadas para la Región.

Mientras *Cunha* y *Braslavsky* insistían en la necesidad de que los contenidos fueran similares en todo el país, para lograr una educación científica y funcionalmente eficiente para todos los grupos, *Martha Montero* y *McGinn* insistían en la necesidad de flexibilizar los currículos para lograr la incorporación de conocimientos y tradiciones de origen popular o folklórico.

Silvia de Senén González y *Ruth Lerner de Almea* sostuvieron la necesidad de regionalizar los servicios, especialmente en este nivel, pero cuidando de que no se debilitara la capacidad rectora del Estado. *Joaquim Coutinho* expuso los problemas de la educación rural en las zonas carentes y logró consenso del grupo en el sentido de que la decisión es fundamentalmente política, porque se relaciona con el presupuesto para mejorar la actual mala calidad de la educación primaria en las zonas rurales.

Educación secundaria

El debate más importante se centró en la conveniencia o no de diversificar la educación secundaria para adecuarla a los requerimientos del mercado de trabajo potencial de los egresados. Se perfilan dos posiciones muy claras:

Primera: *McGinn y Rama* desaconsejaron diversificar porque, por una parte, es imposible determinar los requerimientos del mercado de trabajo a causa de la inestabilidad de los modelos económicos latinoamericanos; y por otra parte, por las experiencias negativas del pasado, cuando se trató de reproducir en el interior de las escuelas las condiciones de trabajo de las fábricas, sin las cuales la capacitación es irrelevante.

Segunda: *Ruth Lerner de Almea* trajo experiencias europeas y norteamericanas, así como algunas latinoamericanas como fundamento de su

posición claramente favorable a la diversificación. *Germán Rama* opinó que los objetivos de la educación secundaria no tenían que preocuparse tanto de la salida laboral de sus egresados como de la necesidad de estructurar su mente. Insistió en que era necesario flexibilizar y diferenciar, dentro de la enseñanza secundaria, pero no según el trabajo, sino según las habilidades o vocaciones individuales de los estudiantes. *Ruth Lerner de Almea* sostuvo que esa propuesta era "apasionante"; pero, según ella, conducía a la universidad, lo cual le parecía insistir en los males actuales.

Educación superior

Luego de una primera manifestación de *Ruth Lerner de Almea* sobre los problemas creados por la masificación en este nivel y la necesidad de buscar salidas cortas para descongestionar las aulas universitarias, *Rama* manifestó que, en su opinión, lo grave no era el número de estudiantes universitarios, sino su mala calidad en instituciones de bajo nivel. Cinco millones de estudiantes muy buenos serían una inyección de progreso, mientras que los actuales son una carga.

Cecilia Braslavsky y *Luiz Antonio Cunha* sostuvieron cómo una forma de mejorar el nivel académico de las universidades la necesidad de subir el nivel de la educación media. Todos manifestaron desconfianza ante la multiplicidad de experiencias de educación universitaria a distancia. En la opinión de casi todos los participantes, es necesario asegurar un mejor nivel académico de ciertas nuevas formas, porque las actuales carecen de prestigio y se han constituido en algo así como vías de segunda categoría para personas que trabajan.

Educación de adultos

Dado el contexto de la reunión, esta modalidad no mereció un tratamiento específico dentro de la misma; sin embargo, hubo quienes hablaron acerca de las manifestaciones de *Joaquim Coutinho* de apoyar los programas de alfabetización de adultos, evitando las llamadas "campañas" nacionales de alfabetización, que en general son más hechos políticos que educativos. Hubo varias opiniones favorables a los logros obtenidos por la campaña de alfabetización de Nicaragua y se analizaron las experiencias de Venezuela y Colombia. Todos coincidieron en la necesidad de asegurar que los programas de alfabetización se realicen como proceso de concientización, entendiendo por esta el proceso de toma de conciencia ante los propios problemas y la creación de condiciones para un análisis lúcido de las soluciones, según expresiones de *Joaquim Coutinho*.

Educación técnica

No se trató separadamente este tema; pero estuvo presente todo el tiempo en el debate sobre la relación entre educación, trabajo y empleo, que se originó a partir de los problemas de la educación media diversificada y en los que participaron más activamente: *Germán Rama*, *Ruth Lerner de Almea* y *Noel McGinn*.

Educación especial

Aun cuando no se trató específicamente sobre la educación especial, hubo varias referencias, especialmente en las intervenciones de *Cecilia Braslavsky* y *Luiz Antonio Cunha*, como un llamado de atención ante la diseminación de programas sobre "superdotados" o talentosos. Ambos insistieron en que la línea correcta consistía en asegurar para cada estudiante un currículo favorable que le facilitara el desarrollo de sus habilidades y talentos naturales sin aislarlo en grupos que debilitaran su socialización. La insistencia de *Cunha* sobre la necesidad de asegurar para todos los grupos sociales una educación básica de nivel equivalente fundamentaba estas opiniones.

PLANTEOS GENERALES QUE ESTUVIERON PRESENTES EN LA REUNIÓN

Educación no escolarizada

Joaquim Coutinho, refiriéndose a la necesidad de mejorar la educación de los adultos, sostuvo que han sido muy débiles las experiencias de zonas no escolarizadas en esta modalidad; pero, en el conjunto de la reunión, reiteradamente apareció el tema de las zonas no escolarizadas, dentro de las cuales se vio con alguna reiteración la educación inicial o preescolar con participación de la comunidad, así como algunas formas de diversificar la secundaria relacionándola a los aspectos de la capacitación técnica con actividades productivas privadas o estatales. En general, se puede decir que los invitados manifestaron actitudes ambivalentes frente a este tema. Por una parte, había un reclamo para experimentar nuevas formas desligadas de la escuela tradicional, mientras que por otra, se pone especial cuidado en lograr el mantenimiento de la posición rectora del Estado en el sistema, lo cual no parecía favorecer tales experiencias. También se habló, en varios temas, de la necesidad de lograr la participación de la comunidad no solamente aportando recursos, sino en la misma gestión educativa y en la conveniencia de flexibilizar didácticamente los niveles escolarizados para ello.

Como resumen, podría decirse que hubo un consenso en la crítica a la escuela tradicional, sin coincidencias específicas en alguna forma alternativa.

Función del Estado y privatización

Todos los participantes, con mayor o menor énfasis, se refieren a la necesidad de fortalecer la función rectora del Estado en la orientación de los sistemas educativos como una forma de asegurar una educación, que es discutible y debe mejorar, para todos.

Cecilia Braslavsky, *Silvia de Senén González*, *Luiz Antonio Cunha* y *Germán Rama* fueron los más insistentes sobre este tema y los más críticos ante cualquier forma de avance de la privatización o la subsidiariedad.

LA REGIONALIZACIÓN EDUCATIVA

Tal como se percibiera al analizar el material adjunto, el tema de la Regionalización Educativa ocupó gran parte del interés de la reunión y alrededor de él se manifestaron otros aspectos del fenómeno educativo de similar importancia. Cada uno de los expertos invitados afrontó el tema de la Regionalización desde una óptica diferente; y por ello dicho tema tuvo su particular riqueza. *Ruth Lerner de Almea* partió de sus propias experiencias en varios países de la Región y en organismos internacionales sobre los males que el burocratismo y la centralización de los Ministerios ocasionan a los sistemas educativos, para urgir la Regionalización como una forma de la desconcentración. *Cecilia Braslavsky* manifestó preocupación por el riesgo de que los programas de Regionalización Educativa, al favorecer la introducción de contenidos locales, debilitaran la presencia de la ciencia moderna en los currículos. En América Latina, dijo, la descentralización frecuentemente ha abierto la puerta a la privatización.

En el mismo sentido se manifestó *Silvia de Senén González*, agregando, además, su temor por el debilitamiento de la comunidad nacional que la Regionalización podría traer; y advirtió sobre el error de suponer que los intereses locales serán menos "dominantes u homogéneos" que los nacionales. Afirmó, no obstante, tener experiencia personal en programas de Regionalización que evitan exitosamente tales riesgos.

Luiz Antonio Cunha, al insistir en la necesidad de una escuela "unitaria" para todos, se sumó a quienes enumeraban riesgos para la Regionalización Educativa mientras, por otro lado, insistía en la necesidad de incorporar elementos populares o locales a los contenidos nacionales como un complemento positivo en un proceso de transformación de la escuela pública.

Noel McGinn se manifestó favorable a la Regionalización Educativa, advirtiendo sobre la autenticidad discutible de algunos de los actuales elementos en los cuales continúa la centralización en los aspectos más importantes. Sostuvo que los programas regionalizados serán más eficientes para responder a la flexibilidad curricular requerida por un futuro incierto del mercado de trabajo.

Joaquim Coutinho se manifestó favorable a la Regionalización Educativa; pero opinó que ella hace aún más indispensable el fortalecimiento de las Oficinas de Planificación en cada Ministerio, para asegurar un servicio nacional sin discriminaciones.

Martha Montero expresó analíticamente los actuales problemas del sistema educativo que desconoce el valor de los conocimientos y aportes culturales locales. Expuso, a nivel de aula, la distorsión que ocasionaba la centralización curricular y en qué medida la participación de la comunidad se imposibilita sin la desconcentración. En un planteo más antropológico y pedagógico, expuso con amplitud los fundamentos a la perspectiva de una Regionalización a nivel nacional.

Germán Rama se manifestó favorable a la desconcentración, pero muy

preocupado por lo que él llamó el "fenómeno de la circularidad": las comunidades pobres sostienen educación pobre; fenómeno que se daría si la desconcentración supone reunión del Estado y su responsabilidad de financiar la educación pública. Podría decirse que la reunión se manifestó claramente favorable al apoyo de experiencias de Regionalización Educativa que incluyeran desconcentración administrativa, planeamiento de base, con participación de la comunidad a educación curricular en función del contexto socioeconómico y cultural regional. En el balance de las experiencias que ya están funcionando, se advirtió preocupación por el riesgo de debilitar a la comunidad nacional, favoreciendo la privatización de los servicios educativos, sin objetivos claros y más con propósitos de manipulación que de compartir decisiones y, finalmente, debilitar el peso de los contenidos científicos en los currículos. Puede decirse con certeza que el balance fue positivo sobre las experiencias actuales y se coincidió en la necesidad de desarrollar más programas en el futuro.

COMENTARIO FINAL

Al terminar el análisis de estos cinco días de continuos debates, nos parece importante hacer notar que, pese a que algunos de los invitados tenían experiencias muy disímiles —lo cual les hace elegir enfoques diferentes para observar la educación— en todos los casos advirtieron el sistema educativo como un todo, sin quedarse en particularismos que hubieran dificultado el diálogo.

La presencia de académicos sin experiencia administrativa en el grupo no impidió que el trabajo tuviera siempre una gran preocupación por lo realista, y el cuidado en formulaciones que no fueran meramente académicas. Las necesidades de la gestión cotidiana de los sistemas educativos estuvieron siempre presentes.

Aunque se insistió en que el tema era la educación en su sentido más global y no sólo los sistemas educativos escolarizados, queda claro, analizando el material, que las formas no escolarizadas tuvieron un tratamiento más débil tanto en los documentos como en los debates.

En nuestra opinión, hubo un gran ausente en la reunión, y fue la institución escolar. Muchos de los cambios que los invitados expusieron como necesarios no son viables sin una transformación profunda de la estructura, de los comportamientos que se viven en la institución escolar tal como la tenemos actualmente.

Aun estando tan preocupados como todos lo estuvieron por la calidad de la educación y por la necesidad de lograr una incorporación real de la población servida en la gestión de los servicios educativos, no hubo lugar en la reflexión para este tema de la institución escolar.

Cuando la coordinación, al final de los debates, hizo notoria esta ausencia del tema, todos los participantes manifestaron su asentimiento sobre la importancia del mismo y se extrañaron de que se hubiera dado tal olvido.

PRINCIPALES TEMAS Y OPINIONES VERTIDAS

Participación y educación

Silvia de Senén González: Yo creo muy interesantes las experiencias que se han indicado sobre participación de la población en la identificación de su propio problema y en la organización de algunas soluciones para ellos, sean cooperativas, sean propuestas de creación de empleo, etc. Pero yo quisiera reiterar mi preocupación sobre cómo llevar esas experiencias e incorporarlas al sistema educativo formal. Porque ¿qué haremos con los sistemas educativos formales? ¿Los dejaremos allí que se apolillen, que envejezcan? Estamos todos de acuerdo en que esos sistemas educativos formales deben ser instrumentos de madurez, de desarrollo, de desenvolvimiento del hombre. Entonces, si estas experiencias de integración de la comunidad con lo educativo son positivas, ¿por qué no vemos en qué medida ellas pueden ser incorporadas dentro del sistema educativo formal?

Noel McGinn insiste en la necesidad de la participación de las comunidades en el análisis de los resultados de la evaluación. (Se refiere a las evaluaciones del funcionamiento del sistema educativo propuestas por Germán Rama).

Participación del sector privado en educación

Cecilia Braslavsky: Tengo la impresión de que en el futuro la escasez de recursos aumentará y con ello las dificultades para movilización comunitaria. Aquí habría que plantear un tema, el de las diversas fuentes de recursos con que puede contar el sistema educativo que ha sido traído por el colega brasileño a esta mesa. Yo lo plantearía de otra forma: me preguntaría ¿qué efecto puede tener sobre los sistemas educativos la diversidad de fuentes de financiamiento? ¿Podemos pensar que los recursos originados en el sector privado o en el exterior de cada país serán una solución racional a la falta de recursos que el Estado tiene y seguirá teniendo en el futuro inmediato para financiar la educación? ¿Qué puede pasar, qué efectos puede tener, qué grados mayores o menores de discriminación interna en los sistemas educativos se pueden originar por esta situación?

Por otra parte, me permitiría disentir, por lo menos para el caso de Argentina, con una propuesta del colega *Coutinho* de educación de las masas para concientizar al pueblo sobre sus problemas y hacerlo partícipe de la búsqueda de las soluciones. Él nos contaba la magnífica experiencia de la Iglesia Católica brasileña; y yo creo que esa experiencia no se puede extrapolar a toda América Latina, como tampoco se puede decir que las características sociales, ideológicas de la Iglesia Católica brasileña sean comunes a las del resto de la Iglesia de América Latina.

Educación y sociedad

Cecilia Braslavsky: Por otra parte, no es tan cierto que los cambios en la educación estuvieron siempre precedidos de grandes cambios econó-

micos y sociales. Se me ocurren en este momento tres ejemplos muy diferentes de esto: Japón, Alemania hasta 1933 y Cuba después de 1959. Para tomar el ejemplo de Alemania, el nacionalsocialismo fue posible porque en el sistema educativo, entre otras cosas, se enseñaba como materia o como corriente el darwinismo social desde fines del Siglo XIX. Entonces, además de muchas otras cosas, además de todas las variables económicas, políticas y sociales que conocemos de la República Alemana, por el cual se logró el consenso hacia el nacionalsocialismo tuvo que ver también cómo, dentro del sistema educativo, determinadas orientaciones ideológicas habían determinado ciertas concepciones científicas que produjeron finalmente sus efectos en un tipo de personalidad que da un tipo de comportamiento social.

Ahí creo que debemos recuperar una cuota de optimismo, es decir, pensar que algunos cambios importantes en el sistema educativo se pueden dar antes de hacer profundas transformaciones en la sociedad y que nosotros debemos buscar esos "cambios internos". Como ciudadanos, claro que tenemos que buscar el cambio de la sociedad según la orientación que cada uno de nosotros tenga como docente y como técnico; como académicos debemos poner nuestro énfasis en la búsqueda de los cambios "posibles".

En otro orden de ideas, quiero responder o comentar algunas afirmaciones que se hicieron por parte de *Silvia de Senén González* y *Martha Montero* en cuanto a la conveniencia, desde un punto de vista metodológico, de incorporar a los docentes en las investigaciones que tienen que ver con la calidad de la enseñanza, como los currículos de la metodología de las relaciones que se dan en el interior de las aulas, etc. Yo creo que esto, en principio, es así, es conveniente y deberíamos promoverlo; pero, por otra parte, no quiero dejar de señalar lo siguiente: Nosotros, en una investigación que hemos hecho, vimos que había un número importante de profesores secundarios, por ejemplo en Buenos Aires, que tenían a su cargo más de 45 y 50 horas semanales de clase. En estas condiciones me pregunto: Si no hay ni tiempo material para preparar las clases ¿qué tiempo puede haber para participar en una investigación?

Investigación participativa en la educación

Cecilia Braslavsky: Quiero referirme a un tema planteado por *Martha Montero* que me parece de gran actualidad: el de la Investigación Participativa.

En Argentina, y creo que en la mayoría de los países latinoamericanos, por lo que he leído se ha puesto de moda la llamada "investigación participativa". Se parte, para su justificación, de una clasificación entre investigación cuantitativa e investigación cualitativa. Inmediatamente después se descarta como irrelevante la investigación cuantitativa cuando se trata de fenómenos del comportamiento humano, social o individual, y se valoriza la investigación cualitativa, una de cuyas formas sería la investigación participante.

Inmediatamente se pone a la investigación participante en manos de la comunidad; y en la mayoría de los casos que conozco, se parte para

recolectar la información, de las opiniones sobre determinados problemas o hechos de la comunidad que tiene la misma gente de la comunidad; y para interpretar esos hechos se parte también de los juicios, de los criterios, de los valores que la comunidad tiene sobre su propia vida.

Esto contradice todo lo que hemos sostenido siempre y que creo aún vigente sobre la distinción entre la realidad sentida y la realidad científicamente conocida. Lo que a mí me preocupa de todo esto no es que esté de moda o no —porque si no es científico morirá, por más que en un momento determinado esté en auge—, sino que, mientras nos divertimos o mientras ocupamos el tiempo en hacer ese tipo de investigación, dejamos la investigación científica, de la cual nacen la ciencia y la tecnología, en manos de los grupos más poderosos económica y socialmente. De esa manera, la información que le devolvemos a la comunidad es prácticamente la misma que ella tenía, pero "consagrada" ahora por la opinión de los "expertos". ¿Qué servicio le hemos prestado entonces a la comunidad? ¿Y en qué quedó la función del intelectual que muestra la relación entre los fenómenos que la vida cotidiana no permite ver? ¿En qué quedó la función del intelectual, partiendo de la observación de la vida cotidiana, pero pasando esos datos de la observación por el marco teórico cuya comprensión le permite ver más lejos, más arriba, más en profundidad? Yo creo que esta concepción, que podríamos llamar populista, de la investigación está haciendo un flaco favor a las manifestaciones educativas que buscan justamente una toma de conciencia de la comunidad a partir de su propio problema; pero no le permiten a la comunidad entender las causas, fundamentalmente las causas estructurales de sus propios problemas. Sé que hay investigaciones participativas muy serias. Particularmente conozco gente en la Facultad de Filosofía y Letras, en la Escuela de Educación de la Universidad de Buenos Aires, que ha dedicado grandes esfuerzos físicos, materiales e intelectuales, a la sistematización de ese tipo de investigaciones y que ha hecho realmente aportes muy valiosos. Lo que quiero ahora es identificar una especie de mistificación o exageración de este participacionismo en la investigación, que termina siendo disfuncional a los mismos objetivos que persigue.

Martha Montero: Quiero hacer una aclaración: creo que *Cecilia Braslavsky* ha hecho referencia a investigaciones que equivocan la orientación correcta. Lo que yo había estado viendo por parte de investigación participativa responde a una realidad, a una motivación distinta. Dentro del sistema educativo, creo que la investigación participativa es necesaria porque, hasta su advenimiento, la investigación desconocía fuentes de información y de juicio relevantes e indispensables para el conocimiento de la realidad educativa, por ejemplo la información y las opiniones de los docentes y la información y las opiniones de los alumnos y de los padres de estos. Creo que la investigación participativa, que puede tener exageraciones, y sin duda ha caído en errores, como todos los modelos de investigación lo han hecho al principio de su desarrollo, ha traído a la investigación educativa el aire fresco de la realidad específica del hecho educativo cotidiano. Si carece de marco teórico, esto es un defecto del investigador profesional, pero no del modelo que busca, fundamental-

mente, incorporar al proceso de investigación las vivencias humanas específicas de los sujetos del fenómeno que se trata de investigar.

Cecilia Braslavsky: Creo que hay en esto también un problema de división de trabajo. Es importante que los docentes conozcan los problemas que los afectan y conozcan sobre todo su propia realidad de aula; pero en esas investigaciones ellos pueden realizar algunas funciones, por ejemplo recoger información; pero las funciones de observador, y sobre todo de evaluador o de analista sobre la base de cierto marco teórico, pedagógico, psicológico, psicopedagógico, etc. no se las deberíamos pedir a los profesores, porque vamos a lograr un gran compromiso por parte de estos, pero los resultados de la investigación van a ser teórica y metodológicamente muy defectuosos.

Cecilia Braslavsky propone y se adhiere a la propuesta de *Ruth Lerner de Almea* en el sentido de estimular las investigaciones educativas, dando prioridad a aquellas que estén asociadas o relacionadas con los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Un problema que quiero tratar ahora muy rápidamente es el de la distinción entre saber popular y saber elaborado. En los últimos años, en América Latina, se ha puesto énfasis en la revalorización de las culturas populares o saberes populares y su introducción en los currículos, sobre todo de la enseñanza primaria. Pero hay un hecho en la historia política de nuestros países, y es que, sin negar que el saber popular es muy valioso y su conocimiento indispensable para la madurez del hombre, históricamente siempre los pueblos que no pudieron acceder al saber elaborado fueron dominados. Creo entonces que este es un problema de búsqueda de equilibrio, de mediaciones y de necesidad de no construir aproximaciones románticas a la situación educativa. Recuerdo, en ese sentido, una historia que aparece en una novela de un escritor africano, donde se relata la discusión entre el jefe de una tribu y el padre de un niño de la tribu sobre si mandar o no al niño a la escuela del colonizador francés. El final de esta discusión es la opinión del jefe de la tribu en el siguiente sentido: "Sí, hay riesgo de que se desvirtúe el alma de tu hijo si lo mandas a la escuela del colonizador francés; pero nuestro desafío es conseguir que tu hijo vaya a la escuela del colonizador francés, aprenda a poner piedra sobre piedra como ellos las ponen para construir una casa mejor y poder vivir dentro de esa casa, conservando su alma, el alma africana". Yo creo que en esa dirección debemos mover nuestros sistemas educativos, es decir, no hacer sistemas de recuperación del saber popular para guardarlo encerrado en los mismos niños y en sus familias o comunidades, sino elaborar ese saber popular de suerte que sus conocimientos y sus valores sirvan para poder resistir mejor a las diversas formas de dominación de quienes tienen el saber elaborado y la tecnología.

Educación y pobreza

Joaquim Coutinho Neto: Yo quisiera traer como una idea fundamental, que el atraso educacional de América Latina tiene una relación muy estrecha con su atraso económico, social y político. Entonces, no me

parece oportuno analizar la problemática educacional solamente desde el punto de vista pedagógico, cuando estamos tratando con situaciones de nuestro Continente que tienen que sufrir transformaciones muy profundas en su estructura, que se reflejan directamente en el propio sistema social. Es verdad que tenemos problemas muy propios de la pedagogía y tenemos que darles a ellos un cuidado especial; pero en el desarrollo educacional de América Latina, pocas cosas pueden explicarse sin referirse a su situación social y sin remontarnos a su propia historia. Hay una gran diversidad de problemas entre nuestros países; sin embargo, algunas situaciones históricas nos hermanan en la problemática educativa: el período de conquista y colonización, el período de la Independencia Nacional, el de la organización de nuestros países y, finalmente, el de la dependencia cultural que todavía seguimos hasta nuestros días a través de la influencia muy fuerte que hemos recibido en la organización y estructuración de nuestros sistemas educativos sea de Europa o sea de Estados Unidos. Me pregunto en este momento si en realidad tenemos un sistema nacional de educación; esto es, un sistema que pueda en verdad reflejar en su acción la realidad económica, social y política de nuestros países. Soy de los que piensan que el sistema educativo es inadecuado en relación con nuestros intereses nacionales. Quiero decir que nuestro sistema no está ayudando a desarrollar a nuestra sociedad, sino frenando su desarrollo, manteniendo el *status quo*, ya sea de una manera consciente o ya inconsciente.

No quiero enumerar ahora los problemas fundamentales de la educación de América Latina, porque ustedes los conocen mejor que yo. Sin embargo, quiero traer en este momento algunos de ellos para provocar las discusiones que vamos a hacer durante la semana.

En relación con la adecuación de nuestros sistemas educativos a la realidad de nuestros países, creo que un concepto fundamental a discutir es lo que yo llamaría las grandes contradicciones.

Millones de analfabetos todavía están sin poder gozar de los beneficios de la educación mientras hay algunas universidades muy buenas, con cursos de maestrías y doctorados de nivel internacional.

El problema del analfabetismo tiene sus raíces, como decía antes, en las condiciones políticas, económicas y sociales de nuestros países. Aunque en mi país no existe el número de escuelas adecuado, no puede dejar de reconocerse que, en el contexto de los recursos financieros de que el país dispone, se hizo un enorme esfuerzo de alfabetización a lo largo de una serie de programas, ninguno de los cuales demostró eficacia en términos de resultado final. Además, un gran problema que ocurrió en mi país en los últimos 20 años ha sido que, a pesar de la existencia del aparato técnico y jurídico, mediante el cual las empresas de televisión y radio están obligadas a destinar un horario gratuito para programas educativos y culturales, esta posibilidad ha sido utilizada sólo en una ínfima proporción.

En mi país hay una variedad importante de proyectos televisivos que han intentado e intentan cubrir el desafío de la alfabetización. Me atrevería a decir que a grandes rasgos, sus logros no son aceptables en relación con las inversiones realizadas. He intentado buscar estadísticas

—para traérselas a ustedes— sobre lo que pasó con estos programas; pero, lamentablemente, no existe nada sistemático publicado hasta el momento. Aunque creo que el mejor enfoque para cambiar la educación es el que parte de la realidad social, económica y política de los países y los pueblos, también creo que es legítimo que los educadores como nosotros nos preocupemos primeramente por el problema de los contenidos de la educación y los métodos utilizados; es decir, que el trabajo educativo en una región deprimida, en una región carente, marginal, debe comenzar a partir de una educación no formal que busque concientizar a esa población acerca de sus problemas. Hay muchas experiencias sobre esto; hay un conocimiento acabado de las metodologías que se pueden emplear. Creo que todo ello debe aprovecharse y debería ser una de nuestras prioridades hacia el futuro. Al principio, para esa población marginal y carente, la educación no significa nada. Su primera preocupación es comer, es sobrevivir. Creo que la atención de esos problemas de sobrevivencia es lo que debería preocuparnos al principio de los procesos de educación en este tipo de población.

En este sentido, hay experiencias valiosas que se pueden tomar en cuenta. En mi país hay experiencias menos exitosas por parte de la televisión y muy exitosas por parte de la utilización de la radio, sobre todo de parte del movimiento nacional de educación de base, de la Iglesia Católica, en la cual se utilizó la radio como elemento de motivación, de movilización, que resultó en un verdadero éxito. A pesar de ello, el gobierno militar, en 1964, tuvo como uno de sus objetivos educacionales terminar con el apoyo a este tipo de programación.

Otro tema que quiero traer hoy aquí para su consideración posterior es el de la educación rural. No quiero decir que este sea el único tipo de educación que requiera nuestra preocupación; pero durante muchos años, quizá por la situación de la educación rural en mi país, me ha parecido el tipo de educación que debe atraer la mayor atención.

En América Latina aún tenemos muchas escuelas rurales donde se reúne un hombre o una mujer —frecuentemente no docente graduado— con 40, 50 y en algunas partes —pocas afortunadamente— hasta 80 chicos para que aquel adulto les pueda enseñar lo poco que él ha aprendido en dos, tres, cuatro y algunas veces ocho años de escuela primaria.

Esta situación, que aún existe en mi país y en otros a pesar de los avances que la educación rural ha tenido en los últimos 20 años, se completa con una infraestructura física mínima: una escuela sin materiales didácticos a grandes distancias de las viviendas. Como ustedes ven en la práctica, 40 ó 50 niños que desean utilizar con provecho cierto tiempo alrededor de un adulto sin objetivos muy claros, sin la formación necesaria y sin apoyos para realizar esa función, por la cual le pagan a veces mucho menos de 100 dólares; y en mi país, en muchos casos, 10 dólares por mes, esta escuela rural es la manifestación dramática de una de las discriminaciones más violentas que existen en nuestros países.

Los docentes

Ruth Lerner de Almea: Otro problema que quiero traer, y que está en

el contexto de mis documentos, es el de la creciente sindicalización de los docentes para la defensa de sus intereses económicos. Todos los que me conocen en mis cuarenta años de trabajo en el sistema educativo saben de qué manera he estimado y facilitado la formación y funcionamiento de sindicatos docentes. Lo que quiero exponer ahora como una preocupación para la discusión no es la existencia ni la legitimidad de tales asociaciones gremiales, sino la preocupación de que estas se dediquen exclusivamente a la defensa de los intereses materiales del docente y se desinteresen de la preocupación por congeniar estos intereses materiales con las exigencias de un buen servicio prestado al alumno y a su familia. Algo que me preocupa muchísimo es la reincidencia en la utilización del recurso de huelga cuando este no parece ser el único o cuando hay otros que pueden ser tomados para la defensa de los mismos intereses sectoriales. Un fenómeno que ocasiona la erosión del prestigio docente en la comunidad es la reincidencia en huelgas que quitan días de trabajo al estudiante en la escuela, con lo cual obviamente se perjudica su formación, y se perjudica, como dije anteriormente, el prestigio que el docente debe tener en su comunidad.

Cecilia Braslavsky: Comentaba *Ruth Lerner de Almea* el tema de los gremios docentes. Yo me pregunto, ¿está esto disociado de ese estado generalizado de pesimismo pedagógico? Los gremios no se preocupan por lo que pasa en educación porque, en el fondo, piensan que no importa la educación "que dan" y que, finalmente, quizá, que pase esto no serviría para nada.

Creo que todo esto no es la consecuencia del deterioro de los valores individuales grupales de los elementos que intervienen en el sistema educativo, sino que este fenómeno está ocasionado por la pérdida de sentido global de los sistemas educativos, como dije anteriormente.

También es muy corriente oír decir que la falta de participación o de motivación del maestro para aplicar esas innovaciones educativas se debía, en general, a la falta de participación del docente durante la etapa de programación e implementación de esas innovaciones.

Yo quería recordar que no solamente para los docentes, sino para todas las personas adultas, y también en especial para los profesionales, un elemento fundamental de la motivación de la acción es la seguridad que uno tenga en lo que está haciendo. A veces se me ha ocurrido pensar que las actitudes reticentes de los maestros para aplicar ciertas innovaciones educativas han sido ocasionadas por la inseguridad que sentían al no tener respuestas a muchas de las preguntas que ellos tenían frente a la implementación de tales innovaciones. Quizás los docentes sean excesivamente escrupulosos en cuanto a la necesidad de tener respuestas para todas las preguntas que una innovación supone; pero también es cierto que muchas veces los dirigentes educativos hemos sido quizás excesivamente genéricos, motivados por el deseo de establecer ciertas innovaciones y sin respetar las opiniones necesariamente valiosas de los que tienen que poner en práctica estas innovaciones. ¡Quién sabe si a veces algunas innovaciones que no se aplicaron por falta de motivación del docente para hacerlo, salvaron a los sistemas educativos de fracasos muy grandes que se

hubieran producido aplicando metodologías no suficientemente maduras o inadecuadas para la realidad de determinado país[18].

Ruth Lerner de Almea insiste en la necesidad de dar incentivos económicos a los docentes en comunidades mal ubicadas y a eso se suma **Germán Rama**. Este pone como ejemplo una experiencia muy interesante en la época del Ministro Solana en México, que consistió en darles a estudiantes de secundaria un contrato para trabajar dos años en el medio rural, a cambio de una beca de cuatro años que después se les daba para continuar los estudios universitarios. En esos dos años en que iban a trabajar en una escuela rural, mediante un convenio con la comunidad del lugar, esta les tenía que proveer alojamiento digno, alimentación, etc. El dinero lo ponía, entonces, la comunidad local y esto permitía abordar el problema de zonas rurales pobres, pero en las cuales era posible siempre mantener a un docente. **Noel McGinn** conoce la experiencia mexicana y dice que esos maestros rurales, en algunos casos, fueron mejores que los maestros profesionales.

Calidad de la educación

Cecilia Braslavsky: Hoy es un lugar común para todos los que trabajamos en educación —y yo diría para todos los que son conscientes de la situación social de los países latinoamericanos— hablar de la mala calidad de la educación. Aún hoy es posible oír decir que nuestra educación es ineficiente porque es verbalista, porque es enciclopedista y porque es repetitiva. Yo creo que hoy, finalmente, no es ninguna de estas tres cosas.

Germán Rama: Pero ese logro significa, por lo menos, ciertos requerimientos: a) El desarrollo de una educación preescolar que casi no existe en América Latina, salvo para los grupos de más alta posición social y cultural. b) Es necesario que esa educación primaria básica, para que logre esos objetivos sociales esperados, exponga al estudiante a un mínimo aceptable de horas de clase. En América Latina actualmente estamos con un proceso educativo mínimo. El tiempo de exposición está muy por debajo de lo necesario para que la escuela pueda efectuar realmente un aporte. Y no hay ninguna reforma pedagógica que pueda sustituir esto. c) Esa educación debe tener un determinado nivel mínimo de calidad que debería estar en relación con lo siguiente: 1) el aprendizaje de la lectoescritura; 2) un conocimiento matemático científico aceptable para la época; 3) un conocimiento suficiente de la realidad social; 4) deben existir otros elementos, que a veces se llaman extracurriculares, entre los cuales están los deportivos, participación en la comunidad, etc.

Ahí hay un agudo problema de calidad y creo que este es el problema que debería atraer nuestra atención prioritaria. ¿Quién sabe lo que aprende un niño en la escuela número X de la Provincia de Cochabamba? Nadie lo sabe; y no hay ningún tipo de evaluación que nos permita determinar realmente en qué consiste el servicio que creemos estar dando. Un sistema que funciona sin evaluación, sea centrado o sea descentralizado, no nos sirve; y aquí es ya urgente decir que todo sistema educativo requiere de una evaluación regular que permita, además, hacer de la escuela una

preocupación colectiva. Eso significa que cada país tiene que conocer claramente qué se hace con su sistema educativo; tiene que saber claramente cómo está funcionando su sistema educativo. La población tiene derecho a ver lo que se hace con sus impuestos y, por lo tanto, tiene que saber qué rendimiento está prestándole la cuantiosa inversión que se hace en la educación. Esto no es un problema de saber cuántas escuelas funcionan, cómo trabajan los maestros, sino que es un problema que envuelve el funcionamiento educativo en su conjunto. ¿Por qué no se publican los resultados de las evaluaciones de español, de matemáticas, de ciencias, de nuestros países? ¿Qué pasaría si nosotros supiéramos como una noticia cotidiana lo que están aprendiendo nuestros hijos? Esto hay que convertirlo en un problema nacional. Es necesario que cada uno sepa cómo funciona la escuela de la esquina de su casa, si esta sirve o no sirve. Eso tiene que ver con la reforma educativa que todos queremos: tenemos que saber si sirve o no sirve la escuela en que nuestros hijos van a estudiar.

Joaquim Coutinho: Con mi experiencia de 30 años de educación y sobre la base de mi propia experiencia personal, creo poder afirmar que, en términos de educación básica y de educación media, por lo menos los sistemas educativos en América Latina han tenido un deterioro muy grande.

Basta recordar lo que hace 30 ó 40 años una persona podía saber al terminar su segundo o tercer año de escuela primaria en cuanto a lectura, escritura, redacción o cálculo.

Yo no voy a referirme a todos los países de América Latina; pero sí específicamente al Brasil, que es el que conozco mejor. El proceso para la extensión de la matrícula en educación primaria y en educación media se hizo fundamentalmente a partir del deterioro de lo que existía anteriormente. Hubo una reducción de los dos turnos que teníamos, a medio turno. El niño entraba en la escuela a las 8, iba a almorzar y luego volvía por la tarde. Hoy tenemos una cantidad de escuelas donde los alumnos permanecen sólo dos horas. Esto atiende la presión de la demanda, pero ocasiona una ilusión en los padres que creen que sus niños están aprendiendo; y nosotros, en el sistema educativo, sabemos que, en el lapso que pasa dentro de la escuela, estamos totalmente incapacitados para obtener ese logro. Estoy totalmente convencido de que el cambio de esta situación depende exclusivamente de una decisión política.

Tenemos toda la experiencia para saber cómo mejorar la calidad de la educación; pero nadie ha encontrado formas de hacerlo sin un aumento sustancial del presupuesto de educación; y yo creo que el aumento de ese presupuesto es un problema de prioridades, es decir, un problema de decisiones políticas. Claro que las estadísticas pueden decirnos que más niños están en la escuela y más niños continúan en ella y, finalmente, los que egresan; pero lo que las estadísticas no nos pueden decir es qué saben realmente esos niños después de haber permanecido esos años en la escuela. ¿Es eso lo que la población cree que debe ser el sistema educativo? ¿Es eso lo que los padres esperan que la escuela haga con sus hijos? Pero frente a eso ¿qué hacer? Yo creo que nosotros, que no somos políticos, que no tenemos las decisiones políticas, tenemos pocos instrumentos para

influir, pero algunos de cierta eficiencia; y yo quisiera recordar en este momento, para poner la discusión sobre la mesa, uno de ellos: la planificación. Estoy convencido de que sin planificación no habrá mejoramiento cualitativo de la educación, porque cuanto más sean las necesidades y menos los recursos, más será la necesidad de un esfuerzo planificado para superar esos problemas.

Cecilia Braslavsky: Quiero traer otro problema en relación con lo que se ha hablado en los documentos, sobre todo acerca del mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Creo que este mejoramiento no puede estar asentado en el aporte a gente que está dentro del sistema educativo. Eso no es útil. Creo que los profesores de matemáticas no están en condiciones de mejorar la enseñanza de las matemáticas. Creo que los profesores de física no están en condiciones de mejorar la enseñanza de la física, y así indefinidamente. Creo que es necesario introducir en los contenidos curriculares el conocimiento logrado fuera de los sistemas educativos. Creo que, lamentablemente, un profesor de física no sabe lo que hay que saber de física, un profesor de química no sabe lo que hoy hay que saber de química. Creo que si no logramos la colaboración inteligente de los buenos físicos y los buenos químicos, nunca tendremos buenos programas en estas materias; y esto se puede extrapolar a prácticamente todas las materias del currículo común, porque para saber cuáles son los saberes de punta y cuáles tienen que estar dentro del sistema educativo, hay que llamar a los mejores académicos y ellos sabrán qué es lo que debe enseñarse y a partir de qué y cómo.

La metodología, la didáctica, nosotros las conocemos; pero qué es lo que debe enseñarse para mejorar la calidad de la educación es algo que debemos reconocer que está fuera de los Ministerios de Educación.

Y volviendo al problema del optimismo, creo que hay una posición sumamente pesimista sobre los cambios en la educación, y es aquella que hace depender todas las innovaciones educativas y todos los esfuerzos para mejorar el sistema educativo de los cambios que se dan en la sociedad.

Recuerdo que hace unos años hubo unas jornadas para estudio de la deserción escolar en Argentina —creo que fue en 1982—, donde era imposible hablar de deserción escolar, porque los docentes siempre insistían en que las causas de la deserción escolar son contextuales, es decir, dependen de las condiciones sociales y económicas del medio; y nadie llegaba al momento de analizar las causas endógenas, internas de la escuela.

Nadie puede discutir la relación que existe entre la estructura y el funcionamiento de la sociedad y la estructura y el funcionamiento de los sistemas educativos; pero este hecho no debe llevarnos a una causalidad meramente mecánica.

Martha Montero: Cuanto se ha dicho sobre la calidad de la educación me parece importante y necesario; pero faltan algunas cosas que quisiera decir sobre ello. En primer lugar, no podemos olvidarnos de la necesidad de que los contenidos de la educación que pretende impartir el sistema educativo tengan relación relevante con los conocimientos y valores ya

logrados por las poblaciones a las cuales atiende ese sistema. Durante más de cuatro siglos hemos pretendido introducir conocimientos occidentales, necesarios, pero desligados de la vida real de las poblaciones indígenas de nuestro Continente. Los resultados están a la vista. Ahora estamos haciendo lo mismo, pero en las grandes ciudades. Estamos tratando a las ciudades con predominio indígena, como México y Guatemala, como si fueran Buenos Aires o Santiago de Chile. Nuevamente estamos muy preocupados por los conocimientos de punta que debemos "llevar" a tales poblaciones; pero desconocemos y prejuiciadamente desvalorizamos los conocimientos que las poblaciones autóctonas de los países latinoamericanos y caribeños traen a las escuelas. Hay tantas investigaciones y estudios para comprobar ya, de acuerdo con la ciencia académica que tanto nos gusta, la inutilidad del esfuerzo educativo cuando este se asienta en un desconocimiento de la cultura propia del niño o del adulto que pretende "aprender". La relación entre el fenómeno de la irrelevancia de los contenidos y la mala calidad de la cual se habla es evidente a la luz de la literatura actual en educación y antropología. Tenemos que reparar en esto no solamente en las reuniones como esta, sino, especialmente, en la actividad cotidiana de los Ministerios. De lo contrario, la calidad seguirá siendo como ahora, ni buena ni mala, sencillamente inútil.

Educación, trabajo y capacitación

Ruth Lerner de Almea: Otro tema que quiero tratar en este momento, porque forma parte del contexto a partir del cual he preparado los documentos para esta Reunión, es mi preocupación por la distorsión en la pirámide educativa. Llamo así al fenómeno mediante el cual, a pesar de todos los esfuerzos que los Gobiernos han hecho para responder a los requerimientos del mercado de trabajo en cada uno de los países, hay una insistente predisposición de la mayor parte de la población para presionar sobre la matrícula universitaria y, dentro de ella, para las carreras humanísticas. Los sociólogos dicen que esto se debe a un problema de status, es decir, que no se quiere ganar más, sino gozar de los supuestos privilegios de una posición más distinguida en la sociedad, que correspondería en nuestras sociedades nacionales de América Latina a los graduados de las carreras tradicionales, abogados, ingenieros, médicos. Así, la formación de los técnicos medios es un problema muy grave. En algunos países, como en el mío, lo resolvemos con mano de obra barata de inmigración de países menos desarrollados que el nuestro, porque en nuestro país no tenemos suficiente calificación de la mano de obra. El Gobierno ha venido haciendo grandes esfuerzos para diversificar la educación técnica y, en general, el nivel medio, para facilitar una salida más diversificada hacia el mercado de trabajo; pero todo ello no ha dado resultado, aparentemente por este problema del status. Es algo así como un problema mental, no sólo del joven, sino también de las familias que aspiran a algo así como un título nobiliario. Hoy en día el título de doctor, el de egresado de la universidad, es una especie de redención social; y esto ha provocado una inmensa distorsión de la matrícula. Este problema se revierte, entonces, a nivel superior en la universidad. Todos los estudiantes

quieren ir a la universidad, a pesar de que las posibilidades de trabajo bien remunerado, al salir de ella, muchas veces no siempre son mejores que las que tendría un egresado de una escuela técnica. Esto es una fuente peligrosa de insatisfacciones y de frustraciones al estar calificados, y en muchos casos bien formados, pero desocupados. Debería pensarse entonces —y esto ya lo veremos más adelante al hablar de propuestas— en una reconversión, en una política de reciclaje a nivel de la educación superior. De esa manera, la pirámide educativa se diversificaría. Este problema también aparece en relación con la formación de los docentes. En nuestro país, la formación de los docentes se ha llevado a nivel superior, en una tendencia ya bastante generalizada en todo el mundo; pero como el status de los docentes todavía sigue siendo de segundo orden —por supuesto no como el de un médico, de un abogado o de un ingeniero—, no estamos recibiendo los mejores egresados de la educación secundaria.

Noel McGinn (pregunta): ¿Hay alguna evidencia de que los programas de educación-trabajo, a nivel de educación básica, logran resultados positivos?

Ruth Lerner de Almea (le contesta): Si los medimos en cuanto a la productividad, no existe rendimiento; pero creo que en lo educativo puede haber buenos resultados.

Noel McGinn (vuelve a preguntar y cuestiona la conveniencia de que a la edad de la educación básica se introduzcan actividades productivas en la escuela).

Ruth Lerner de Almea (le contesta): La formación para el trabajo, a nivel de la educación básica, tiene carácter prevocacional, y no vocacional. Dice que indudablemente hay que formar al niño y al joven desde el punto de vista no sólo intelectual, no sólo afectivo, sino técnico, para que adquiera una determinada técnica y un determinado gusto y valoración sobre el trabajo material. Hay que tener en cuenta que muchos de los egresados de la educación básica no pasarán a la educación secundaria y menos aún a la universidad; y que es conveniente que sepan un oficio para incorporarse con habilidades al mundo del trabajo. Lo que se quiere es darles cierto aprestamiento para que, en un momento dado, puedan seguir con el aprendizaje en la escuela técnica sin despreciar el trabajo material.

Noel McGinn dice que comparte en lo fundamental, pero que quiere saber si hay alguna evidencia científica, algún estudio sistemático sobre los resultados, porque, según él, en todos los estudios que conoce es imposible distinguir en términos de productividad en el trabajo a las personas que hayan tenido un aprestamiento de las que no lo tuvieron.

Ruth Lerner de Almea insiste en que esta preparación o aprestamiento debe dárseles para formar la personalidad.

Noel McGinn pregunta si a todos, o solamente a los pobres, porque estos no van a poder seguir estudiando.

Ruth Lerner de Almea contesta: Todo lo contrario, para todos, no para los pobres, sino para todos.

Noel McGinn dice que esta misma preocupación la tiene a nivel de la educación media diversificada. Hay una serie de estudios que demuestran que la educación diversificada es muy costosa, especialmente por el equipamiento que requiere; y sus resultados en cuanto a la capacitación para el trabajo son muy pobres.

Germán Rama: Es muy importante lo que se está debatiendo, y esto comenzó en la década del 70 y a fines del 60, en que la educación general, se creyó, podría transformarse en una educación para el trabajo. Los latinoamericanos creyeron que se podía reproducir el microcosmos de una fábrica dentro del establecimiento de enseñanza; y a eso lo llamaron diversificación de la educación media.

Estoy totalmente de acuerdo con el profesor *McGinn* en que la educación "para" el trabajo ha sido un desastre en América Latina. La educación media diversificada tiene unos costos increíbles y parte del supuesto de que se podían conseguir los técnicos y que se podían reproducir en un local escolar todas las características de la producción, todo ello en el supuesto de que se pudiera determinar con certeza aceptable cuáles serían los requerimientos en materia productiva; hoy sabemos que estos requerimientos no se pueden conocer. En segundo lugar, tenemos la experiencia de que las características de la producción no se pueden reproducir en una fábrica; por otra parte, la ilusión de pensar que las podemos reproducir es sumamente costosa. Tanto en Colombia como en Brasil, la experiencia no ha sido buena porque los estudios tienden a demostrar que los egresados aspiran a ocupaciones que no se necesitan; y las ocupaciones que realmente son necesarias no han sido formadas. Esto no es un problema solamente de los errores de los estudios, sino de la imposibilidad de prever los términos en que se desarrolla la producción en los países subdesarrollados. Según esto, hay algunas conclusiones que se pueden sacar: en primer lugar, es necesario un "aprestamiento manual" en la educación, incluso en la educación básica relacionada con la operatividad de las manos, lo que no tiene nada que ver con lo productivo, sino simplemente con la transición entre la mente y la mano. Eso es bastante para el sistema educativo y tiene que existir bajo la forma de talleres que no tienen por qué ser de carpintería, como en el pasado; puede ser un ensamblaje de una plaqueta de televisión, incluso puede ser la elaboración de un tejido. En cambio, en el caso de la educación post-básica, habría que ir a experiencias parecidas a las alemanas, en que los mecanismos de enseñanza-aprendizaje en el trabajo se realizan en establecimientos industriales por medio de convenios. Se trataría de hacer convenios con talleres, con fábricas "reales", que permitirían el uso de las mismas para el ejercicio de esas capacidades de los alumnos. Lo que debe quedar claro con respecto a la prospección de las necesidades de trabajo es que no hay nadie, ni aun en Estados Unidos o Japón, que pueda elaborar una prospección con un nivel aceptable de exactitud. Entonces, por encima de todo el problema que se plantea hoy día, tenemos que aceptar la necesidad de una educación para un mundo

incierto: la educación para la adaptabilidad, la educación que lógicamente tiene que reclamar reconocimiento de aquellas disciplinas básicas que permitan esa adaptabilidad, una educación que no sea un conocimiento terminado.

Ruth Lerner de Almea: Creo que es necesario producir; pero insisto también en que es necesario el desarrollo manual y un aprestamiento a la preparación para el mundo del trabajo. Creo que los problemas que tiene la educación media diversificada dependen de que ha sido mal implementada, pero que las ideas sobre las que se basa son muy buenas.

Insisto en que en la educación básica debe haber una preparación, un aprestamiento para el futuro mundo del trabajo y que si se elimina la diversificación a nivel medio se van a producir indefinidamente bachilleres que no sirven para un trabajo concreto ni en una oficina ni en una fábrica y que solamente pueden llegar a las carreras académicas de la universidad.

Cecilia Braslavsky: Coincido en parte con *Ruth Lerner de Almea* y en parte con las ideas de *Germán Rama*. Creo realmente que la educación media diversificada ha sido un fracaso y que no pueden reproducirse dentro de las fábricas las condiciones de un taller. Sin embargo, como estoy tan en contra de la formación libresca o exclusivamente intelectual, comprendo la posición de *Ruth Lerner de Almea* en este sentido. Yo planteo que hay que formar no solamente al productor sino también al organizador. Cuando se discute sobre el tema de la desocupación juvenil, una de las alternativas que se buscan crecientemente para la resolución de ese problema es la organización de cooperativas; pero todo esto tiene otra dimensión. ¿Cooperativas con qué capital? ¿Para competir en qué condiciones con el productor? ¿Con el resultado de la producción a través de las multinacionales? Quizá se pudiera pensar que habría, incluso, una contradicción de que el sector de educación se plantee esto. Sin embargo, creo que dentro del sector educación tenemos que plantear la capacidad que la gente pueda tener para organizar sus propias salidas. Esta es mi preocupación; desde otros sectores están haciendo presión para que la gente sea capaz de organizar, de participar, etc., y nosotros no estamos planteando, o podríamos llegar a plantearlo desde la educación, formar productores para que se inserten en algo que no estaría gestado, organizado, diseñado. La forma de plantearlo sería dar una formación para el trabajo, entendida como la aceptación de distintos tipos de trabajo. Habría que hacer experiencias destinadas al aprendizaje de prácticas de organización, seguimiento de proyectos de diversos tipos. Quiero decir que esta es una preocupación del Gobierno de Argentina en cuanto a la formación de organizadores desde la educación básica. En Argentina hubo un plan dual de educación-trabajo; pero como no se hizo como en Alemania, utilizando los ámbitos de trabajo real, fracasó. En tres años se transformó, lo mismo que el bachillerato diversificado, en un camino de baja calidad, dentro de la formación general para los niños de sectores populares. Salvo experiencias aisladas de algunos establecimientos que lograron firmar convenios con empresas, fracasó. No obstante, como propuesta total, se está trans-

formando y se le está dando un énfasis en la capacidad de organizar su propia salida laboral.

Me parece interesante recordar la experiencia de la República Democrática Alemana, en la cual los alumnos, un día por semana, en los dos últimos grados de la educación secundaria, trabajan en empresas o talleres. Allí la experiencia es eficiente; pero hay que tener en cuenta que el Estado, que es rico y poderoso, es a la vez el dueño de las escuelas y de las fábricas, por lo cual cualquier dificultad que la introducción de los alumnos pudiera crear en la producción, no se toma en cuenta. Coincidiría con las preocupaciones de *Ruth Lerner de Almea* en el sentido de que habría que desarrollar experiencias que pusieran en contacto a los chicos con el mundo de la producción, como experiencias educativas.

Joaquim Coutinho: En esta etapa de la educación de primer grado, las actividades de iniciación productiva son muy importantes desde el punto de vista formativo.

Germán Rama dice que para él la educación tiene que desentenderse de hacia dónde van a ir laboralmente los jóvenes. Porque si no sabemos hacia dónde van a ir, si los economistas especializados en trabajo, los economistas especializados en producción no pueden determinar la posiblidad de trabajo del egresado, ¿qué ganamos nosotros con angustiarnos al pensar en los currículos o en la salida laboral? **Ruth Lerner de Almea** insiste en que no se trata solamente de angustiarse por el trabajo, sino de completar la formación intelectual con la formación de destrezas para el trabajo y de una valoración del mundo del trabajo productivo.

Cecilia Braslavsky cuenta una experiencia personal de un grupo de estudiantes argentinos que salió a doctorarse a la República Federal Alemana; y cuando regresó, se incorporó a actividades muy distintas de aquellas para las cuales había sido formado durante el doctorado. Sin embargo, la capacidad intelectual y humana desarrollada durante el doctorado les sirvió para ser exitosos en las empresas que afrontaron. También creo —dice ella— que deben cambiarse las expectativas laborales de las salidas universitarias. ¿Por qué un doctor en pedagogía no puede ser un excelente director de escuela?

Ahí la cosa empieza a cambiar entonces, si uno tiene la idea de que todo médico tiene que tener un consultorio, todo veterinario tiene que tener su clínica veterinaria, todo mecánico automotriz, su taller de arreglo de autos. Este esquema no funciona; pero creo que debemos pensar en una realidad distinta. En el fondo lo que hay que replantear son los valores del egresado universitario: para qué aprende y qué relación hay entre el conocimiento que desarrolla en la universidad y el servicio social que presta a la salida en su inserción laboral.

Silvia de Senén González dice que son muy interesantes las historias de vida que acaba de contar *Cecilia Braslavsky*; pero que ella, como contribuyente, tiene sus reservas, porque no cree que el Estado debe financiar universidades costosísimas para que sus egresados realicen tareas que podrían realizar con mucho menor costo social.

Germán Rama opina que las buenas universidades, en su experiencia, han sido como la Facultad de Ingeniería de Uruguay, que en realidad era un buen bachillerato en Ciencias, con materias como Resistencias de Materiales, Hidráulica, etc., en las cuales se hacía una cierta especialización. Esa Facultad formaba 25 ingenieros por año. En un país tan pequeño como Uruguay, era imposible formar un ingeniero con especialidades específicas; y lo que se hacía realmente era formar a una persona con muy buenas bases, que luego podía adaptarse a Ingeniería Eléctrica o Ingeniería Industrial, etc.

La educación y su sentido

Cecilia Braslavsky: Voy a plantear algo que hace mucho tiempo me viene dando vueltas en la cabeza, algo que en parte está en los documentos y en parte —por no tenerlo totalmente dimensionado— tengo ahora pendiente de una elaboración mayor. Mi interpretación de los fenómenos, sólo aparentemente distintos de los que *Ruth Lerner de Almea* acaba de enunciar, es que, de una manera global, la educación ha perdido su sentido.

Nosotros, en FLACSO, hemos hecho una investigación dentro de la enseñanza media argentina sobre las circulares emitidas entre 1963 y 1966 por la Dirección Nacional del citado nivel, en la cual hemos podido comprobar que de 500 circulares sólo 20 se ocupan de contenidos y métodos de enseñanza. Las 480 restantes se ocupan de problemas burocráticos. Esto es lo que yo creo que está pasando en la educación en todos nuestros países. Uno de los resultados de esto es que nosotros, los profesores universitarios, que trabajamos con los productos de esos Ministerios, recibimos material muy deficiente. Esto es una manifestación de que la educación ha perdido su sentido. Veamos lo que quiero decir con esto. Veamos un poco la historia de la educación en América Latina. Se podría decir que, al principio del proceso de independencia de nuestros países, la educación tenía como sentido general educar para la libertad, educar para una concepción de independencia nacional, la no dependencia de España, la no dependencia de Portugal, de Inglaterra, etc. La educación tenía un sentido, un hecho organizador. Todo lo que se pensaba modificar de la vieja educación colonial era para construir un modelo educativo que sirviese para la libertad, para la libertad de los pueblos, la libertad de las naciones y, en ese contexto, la libertad individual. Caminando por la historia más adelante, se toma conciencia de que esa libertad no podía conquistarse sólo por un acto de voluntad, sino que era necesario un esfuerzo de construcción y que esa construcción nacional debía tener un organizador poderoso, que fuera más allá de las propuestas y acciones de un grupo de gente con proyectos claros; ese organizador poderoso fue el Estado nacional. En ese momento, la educación vuelve a tener un sentido: educar para la formación del Estado. En el caso de los países con gran cantidad de inmigrantes era, además, educar para la formación de una conciencia nacional, era formar un Estado para educar y a su vez educar para formar un Estado. Caminando por la historia de la educación, vemos, ya hacia la segunda mitad del siglo pasado, que se trataba de educar para el progreso,

encontrar condiciones de vida urbana, producir, intercambiar aquello que se producía y ofrecer a la gente posiblidades de acceso a servicios que se consideraban valiosos, servicios para la atención de determinadas necesidades, salud, vivienda, educación, etc.

Mucho más adelante todavía, hacia la década del 40 y 50 de nuestro siglo, en nuestro Continente, el sentido de la educación era educar para el crecimiento; ya no se trataba de que se empezara a producir para intercambiar, sino que se produjera cada vez más. Así llegamos a la década del 70, en la cual se empieza a ver a países con libertades políticas, con crecimiento económico, etc., que no logran satisfacer las necesidades de sus grandes mayorías nacionales; se produce una pérdida de confianza en la libertad, en el progreso, en el crecimiento y, a mi modo de ver, surgen las teorías que en América Latina no tienen un nombre preciso, pero que están muy emparentadas con las famosas teorías del crecimiento cero. Se empieza a generar un estado de situación que, contrariamente a todas las etapas anteriores —que tenían probablemente como denominador común un gran optimismo pedagógico—, se caracteriza por un gran pesimismo pedagógico. Esto llega a ser manifiesto en las teorías de Iván Illich y la enorme difusión que tuvieron en el medio académico de América Latina. Quizá la misma propuesta de subsidiariedad del Estado en materia educativa, en el fondo no sea otra cosa que un tácito reconocimiento de que el Estado no tiene por qué dar educación, porque de todas maneras esta no sirve para nada.

Yo, de una manera un poco tremendista y más bien provocativa, llamo a esto el suicidio educativo o el suicidio pedagógico. Es decir, una profunda pérdida de convicción en aquello que se está haciendo y una sucesión de acciones de toma de posición que en definitiva no hacen otra cosa que matar aquello de lo que todos nosotros formamos parte: la educación. Quizás esto pueda parecer muy académico y, lamentablemente, no puedo fundamentar mi convicción en tantos años de experiencia como la doctora *Lerner de Almea* manifestaba; pero es una convicción personal que trato de comprobar. Por otra parte, siempre he trabajado en funciones técnico-académicas y nunca he formado parte de un Ministerio de Educación. Pero veo que, en los últimos tiempos, las personas más lúcidas de los Ministerios de Educación que conozco coinciden con este planteo. Creo que este estado de ánimo de pesimismo pedagógico, de pesimismo educativo tiene que ver con el hecho de que nos falta un "para qué" de la educación latinoamericana en este momento histórico del Continente. Claro que esto no es una crítica sólo a los funcionarios de los Ministerios, porque si los académicos tuvieran clara conciencia del para qué de la educación de nuestros países, probablemente estaríamos construyendo modelos nuevos en la educación del futuro que sirvieran a este "para qué".

Este "para qué" es un "para qué" a construir y probablemente esta construcción pase por el tema de la participación. Una participación mucho más seria, mucho más amplia y mucho más profunda de la que estamos dispuestos a aceptar dentro de los sistemas educativos, hasta ahora al menos.

En el aula pasa la "nada": los egresados no tienen capacitación.

¡Transitaron durante 15 ó 20 años por el sistema escolar y su realidad niega que la enseñanza media sea enciclopedista, memorística, libresca! No es enciclopedista porque los estudiantes ignoran conocimientos fundamentales. Tampoco libresca, pues se está dejando de leer libros: ahora se conforman con apuntes al punto que las editoriales españolas están abandonando el mercado latinoamericano porque sus ventas bajan. Tampoco es verbalista, ya que no se ejercita la memoria ni la expresión oral. La educación se ha convertido en un monstruoso "como si": los profesores hacen "como si enseñaran"; los alumnos hacen "como si aprendieran". Hay que encontrar un nuevo eje.

Ahí es donde creo que hay que encontrar un nuevo hecho organizador. Quizás podría sintetizarse en la expresión de educar para la participación; participación de las naciones en el concierto mundial en su propio beneficio; y educar para la participación de cada ciudadano en su nación, también en su propio beneficio y el de la comunidad.

Quizás en este contexto debamos discutir entre todos, en esta reunión, cómo llegar a una revisión profunda de los contenidos de la educación en términos de este contenido global organizador. Yo creo que si la educación es un rito, o se ha transformado en un rito, es porque los saberes que pasan por ella no le interesan a nadie, no son relevantes para nadie. ¿Quién puede culpar a los maestros de que no tengan interés en hacerse cargo de saberes que a nadie le importan?

Creo que, enfocando nuestra discusión por aquí, se crearían condiciones para discusiones amplias en relación con la educación pública de nuestros países. Si es que vamos a hablar de racionalizar, de descentralizar, de contenidos, de métodos de enseñanza, veamos todo eso en la medida en que todo ello tiene un sentido global en el contexto de la sociedad. Si se lograra definir en cada país lo que es necesario para que la sociedad en su conjunto sepa resolver sus problemas, y lo que es necesario que cada individuo sepa para poder participar con autonomía y responsabilidad y equidad en el producto de la nación, de alguna forma las alternativas, las estrategias curriculares de planificación, etc., se adoptarían rápidamente. Me parece que habría que refundar la educación latinoamericana al servicio de un sentido global de ella misma, para que deje de ser un rito y para que vuelva a ser una actividad con significación social.

Joaquim Coutinho: Recogiendo el interés de la doctora *Braslavsky* sobre la falta de un sentido global de la educación de nuestra época, yo diría que debería discutirse la idea de que ese sentido fuera el de una educación para la sobrevivencia, es decir, una pedagogía que pudiera dar al hombre, al individuo, algo que le permitiera conseguir los medios necesarios para sobrevivir, una educación que le permitiera al hombre orientarse en medio de los cambios del mundo actual para lograr una supervivencia digna.

Volviendo a las metas para los próximos 25 años, que es un tema que me pareció muy interesante y a la vez muy desafiante para esta reunión, quiero adelantar mi opinión en el sentido de que la democratización de la sociedad será el resultado de las propias fuerzas sociales y no fundamentalmente de la educación, y menos de los sistemas educativos. Sin

embargo, creo que a través de la educación pudiera llegar a elaborarse algo así como modelos de comportamiento, modelos de relaciones sociales democráticas, igualitarias, no discriminatorias. Ellas pueden, a partir del sistema educativo, permeabilizarse hacia el resto de la sociedad.

Luiz A. Cunha: Cabe preguntarse ¿cuál es la productividad de la escuela improductiva? Porque si la escuela no tuviese alguna importancia social, ¿cómo existiría? ¿Qué mantiene a este aparato funcionando?

Es que la escuela es indicadora: Funciona bastante bien en el sentido de diferenciar socialmente. Funciona admirablemente bien para discriminar la masa salarial. Otras cosas como la difusión de valores sociopolíticos, la enseñanza de lenguas extranjeras, la formación profesional, son asumidas por el parasistema. El sistema escolar resistió la implantación de técnicas como la instrucción programada, la tecnología educativa, la TV educativa. En Brasil, todo el sistema educativo, desde el preescolar hasta la universidad, abarca algo más de 30 millones de personas; la última telenovela convocó a más de 70 millones.

La propia estructura del Estado refleja esta selectividad: hay Ministerio de Educación y Ministerio de Comunicaciones.

Esta situación ha llevado al desarrollo de enclaves educacionales, sistemas paralelos dominados por el sector privado. La nueva escuela y la expansión del sistema plantean el problema de la privatización.

Cecilia Braslavsky: De mi anterior exposición parecería desprenderse que los sistemas educativos en la actualidad no tienen un sentido dentro del funcionamiento de la sociedad. Esto es, quizá, lo que dije textualmente; pero quiero repensar con ustedes esta afirmación.

Creo, como puse en la página 12 de mi documento, que todo rito sirve para algo. Seguramente el hecho de que la educación en América Latina haya podido, aun en nuestros días, atraer tanta atención de los grupos de poder, nos está indicando que tiene sentido para tales grupos. Es algo que tenemos que reflexionar y yo lo he planteado como una provocación más que como una certeza.

Silvia de Senén González: Si yo no entendí mal, creo que tanto *Ruth Lerner de Almea* como *Cecilia Braslavsky* afirmaron que existe un discurso democratizante compartido en la sociedad en relación con la educación. No creo que sea así, o por lo menos no creo que ese discurso sea realmente sincero. En todo caso, creo que tanto a nivel macro como micro hay inconsistencias entre la declamación y la aplicación práctica en la realidad. Si por una parte podemos decir que a nivel global, o de la cúpula, de los sistemas educativos se declama democratización o apertura de oportunidades para todos, mientras por el otro lado se establecen restricciones a los gastos de la educación que indiscutiblemente ocasionarán la inaplicabilidad de tales aperturas, también es cierto que a nivel de base en el sistema educativo, a nivel de las escuelas y colegios, se declama la apertura y la participación de la comunidad sin crear mecanismos realmente eficientes que puedan mostrarnos ahora la integración, no ya de la comunidad, pero al menos de los padres de los alumnos, en actividades conjuntas.

Inconsistencias hay a todos los niveles y creo que haríamos bien en identificarlas y discutirlas.

Cecilia Braslavsky: Quisiera contestar un poco la pregunta de *Luis Antonio Cunha*. Decía él que por qué la gente va a la escuela si la escuela es tan aburrida, si no les enseña nada. Si eso que les enseña no sirve para ganarse la vida. Yo creo que el saber elaborado sirve. Creo que el saber elaborado da poder y que la gente piensa que ese saber elaborado le será suministrado en la escuela; que la escuela es, por definición, aunque no lo sea en los hechos, la puerta de entrada a los sistemas elaborados de pensamiento. Y creo, como Fernando Enrique Cardoso, que detrás del acceso a la escuela está la fantasía del acceso a los saberes útiles para producir y mandar. El hecho de que después se den cuenta de que esos saberes útiles para producir y mandar no están en la escuela, quizás esté por detrás de la deserción escolar; pero en la motivación de ir, creo que está la búsqueda de ese saber elaborado.

Para mí es inesperado que el documento que he presentado aparezca como pesimista porque, en general, yo me considero optimista y veo a la educación con un enfoque de optimismo. Sin embargo, quizás eso sea la lectura correcta, puesto que ustedes están juzgando el documento tal como está escrito.

Acepto la posición de *Ruth Lerner de Almea* en el sentido de que el sistema educativo ha realizado un gran aporte a la promoción de las clases populares en América Latina y que, en gran parte, la posibilidad de la extensión de los derechos políticos a las grandes mayorías está apoyada por el funcionamiento del sistema educativo; pero creo que ese sistema educativo que prestó esa importante colaboración, tenía objetivos claros en el contexto de la estructura social, mientras que hoy ya no los tiene, por lo cual no está prestando ese aporte.

Creo que ya no nos sirve demasiado andar por el mismo camino. Creo que los logros provienen del hecho de que, históricamente, América Latina tuvo modelos educativos claros que le permitieron dar el impulso poderoso a sus sistemas educativos; pero esto es algo del pasado. Recuperar el optimismo no pasa por pensar o por seguir pensando en cambiar a partir de lo mismo o aumentar lo que ya hacemos, sino por ser capaces de ponernos por encima de esta situación. Creo que recuperar el optimismo no será posible si nos ponemos a pensar en hacer crecer esto mismo que tenemos ahora en las manos. Lo que se contaba ayer de las pequeñas escuelas rurales en el campo, donde el maestro gana US$10.00 y la gente va prácticamente a pasar el tiempo, yo no quiero que prolifere si la extensión de la educación primaria en zonas rurales significa que eso prolifere.

Martha Montero: Hay tensión entre los sistemas (las burocracias), lo que ocurre en el aula y las consecuencias. Es fundamental entender lo que ocurre en el aula para entender la problemática educativa. Los problemas empiezan no por lo que se ve, sino por aquello que no se ve o por lo que se olvida.

Al estudiante le falta lectura crítica, sólo ha aprendido técnicas. El

profesor aplica el modelo de reproducción, a veces de una ideología que no tiene que ver con el contexto del niño.

El bilingüismo se permite cuando se entiende que al final se hablará español o que la lengua materna será olvidada. No se se aceptan las lenguas en sí. Hacemos a un lado la riqueza sociocultural de los países. En muchos casos, los exámenes de admisión son "copia" de los de Estados Unidos. La propia exigencia de lectoescritura es discriminatoria.

En cuanto a la deserción escolar, se puede decir que los estudiantes son lo suficientemente inteligentes para abandonar la escuela. La escuela compite con lo económico y no da las destrezas que se podrán utilizar más tarde. Si los chicos en Costa Rica van a la cosecha del café, se los considera desertores.

El aula es una cultura propia. No origina cambio, ya que este es impuesto desde arriba. ¿De qué sirve estudiar a Góngora o Quevedo si no sabemos cultivar la tierra?

Se yerra al considerar la regionalización como el tomar el centro y llevarlo a las afueras.

El currículo termina siendo las guías del Ministerio de Educación; por eso es apropiado distinguir entre instructivo, instrucción y pedagogía. El currículo vendría a ser como un diseño arquitectónico.

En el currículo se requiere la participación del maestro; si este está ausente de los grupos de elaboración, el resultado no sirve para nada.

En América Latina somos muy buenos para hacer imitaciones; sin embargo, no hacemos crítica. Ritos que imitan modelos de ineficiencia y no de suficiencia.

En cuanto a la formación del docente. Para el sistema burocrático, este no es un profesional, sino un mero trabajador sin autonomía ni autoridad. Los maestros inteligentes resisten al sistema y lo dejan.

LA REGIONALIZACION EDUCATIVA

Contexto socioeconómico como fundamento de la Regionalización

Silvia de Senén González: Cuando recibí la invitación para esta reunión, en la cual se hacía referencia a la necesidad de pronosticar con 25 años de plazo, me pareció que una manera razonable de comenzar a pensar en ello era situarme 25 años atrás y tratar de establecer lo que se hubiera podido estimar como probable en el desarrollo de la educación para ese lapso. Me pareció, entonces, que tenía que partir de los escenarios socioeconómicos probables, sin los cuales toda previsión resultaría falsa. Por eso yo dedico una parte del documento que he presentado a esta reunión para referirme al contexto socioeconómico que está viviendo América Latina, con situaciones derivadas de una crisis económica que se ha ido profundizando a partir del año 80, con una deuda externa que evidentemente va a generar condiciones muy difíciles de desarrollo, enfrentando modificaciones en la estructura productiva de nuestros países como resultado de políticas monetarias ortodoxas que se han venido aplicando en los últimos 10 ó 15 años y que han generado cambios

estructurales profundos con indicadores como la tercialización de los mercados laborales, los procesos de éxodo campesino, el crecimiento de las ciudades intermedias o de las capitales de provincias, transformaciones del producto bruto que generan nuestros países, donde ha ido disminuyendo el producto industrial y ha ido creciendo el sector servicio.

Estas transformaciones del contexto socioeconómico, se insertan, además, en un marco internacional que no es favorable para nuestros países. Evidentemente las negociaciones actuales por la deuda externa están demostrando las dificultades que están encarando nuestros países, que son dificultades que van a persistir en los próximos años. Podemos decir que es en este momento, en 1986, cuando se ha empezado a hablar del problema de la deuda externa como un problema político. Digamos que hace dos años esto era un planteo extremadamente novedoso y era difícil suponer que se iba a avanzar hasta la posición actual, hasta el consenso de Cartagena. Ha habido avances en cuanto a las posibilidades de negociación, en cuanto hacer frentes y llevar políticas comunes o enfoques comunes. Pero es evidente que se trata de un avance lento y es un enorme problema estructural que va a influir en las posibilidades de desarrollo socioeconómico de nuestros países. Yo creo que este concepto debe ser considerado de manera fundamental por nosotros también, porque seguramente lo que va a ocurrir es un aumento de la brecha de desarrollo entre los países del primer mundo y los del tercer mundo, agravado con las dificultades que los países desarrollados en este momento presentan a la colocación de nuestros productos primarios, las políticas del Mercado Común Europeo, las políticas de subsidio de los Estados Unidos, todo lo cual está planteando restricciones a la colocación de nuestros productos de exportación, lo cual repercutirá sobre nuestras economías.

Este contexto redundará en un aumento de la brecha de desarrollo entre el primer mundo y el tercero; pero también, y esto es importante tenerlo en cuenta, tiene repercusiones en el interior de los países, donde ya se nota un aumento de la brecha interna de desarrollo, o sea, un crecimiento desigual de las regiones que da como resultado que las regiones ricas lo sean cada vez más y las zonas pobres sean cada vez más pobres. Pienso que esta realidad plantea una tensión muy fuerte, justamente entre lo nacional y lo regional.

Planteos generales

Ruth Lerner de Almea: Los Ministerios de Educación de casi todos los países de América Latina se han mostrado ineficaces para administrar un sistema educativo, favorecer la introducción de innovaciones dentro del mismo y acompañar los cambios que en la sociedad se daban o se dan a lo largo del tiempo. Esta convicción de la inoperancia de los Ministerios de Educación, que no sólo es el fruto de mi experiencia personal, sino del conocimiento directo de otros casos similares en otros países, me ha llevado a convencerme de la necesidad de una cierta desconcentración. En casi todos los Ministerios se produce un fenómeno de alta concentración de las decisiones en la burocracia central del Ministerio. Creo que es necesario desconcentrar funciones, crear un sentido de responsabilidad en los

escalones inferiores de la pirámide de decisión; y esto está presente en mis aportes acerca de la Regionalización en los documentos que he presentado.

Sobre el problema de la descentralización, insisto en que hay que luchar contra las burocracias encasilladas en los Ministerios de Educación que no quieren aflojar su poder, ni delegarlo a los niveles regionales. Uno ve diariamente, lastimosamente, cómo los directores nacionales pierden su tiempo en mil y un detalles burocráticos, en intervenir en traslados y en promociones, sin tiempo para poder dedicarse a los problemas técnicos de su cargo. Es que en los Ministerios hay gente con mentalidad centralista. Yo lo he visto, ellos se sienten con inmenso poder, y de hecho lo tienen, para estar disponiendo de la gente. Ese es su poder: tener la mano sobre el cargo, sobre la decisión de una compra, de un traslado, de una promoción, y parece que fuera menos importante el ejercicio de ese mismo poder para promover innovaciones, para lograr que la opinión pública ponga su interés en los problemas educativos. Es aquí donde yo creo que aparece como una exigencia la descentralización o la desconcentración.

Joaquim Coutinho: Yo me acuerdo siempre de la gran lucha que el doctor Luiz Navarro de Britto, como Secretario de Educación del Estado de Bahia, tuvo que dar cuando se decidió a elaborar un plan integral de educación para el Estado y, junto a ello, la disposición por la cual se establecía concurso para la provisión de todas las cátedras magisteriales porque los políticos sintieron rápidamente que esto les quitaba una gran parte de poder, el poder de los nombramientos.

Esto de la desconcentración nos tiene que llevar necesariamente a poner de relieve, una vez más, la importancia de la planificación educacional, no como instrumento de racionalización del sistema y sus acciones, sino también como un esfuerzo sistemático para lograr el envolvimiento, la participación de la comunidad, de la sociedad en sus diversos niveles en el fenómeno educativo.

Así, entonces, al lado de la planificación macro —aquella que estudia las relaciones a nivel de la sociedad global entre la oferta, la demanda, las necesidades de infraestructura, la utilización de esa misma infraestructura, etc.— debe cuidarse la planificación micro, a nivel de las regiones y de las comunidades. Yo quiero poner este tema del planeamiento como un prerrequisito de la desconcentración, como una forma de invitar a los participantes de esta reunión a manifestarse ante él.

Silvia de Senén González: Toda política nacional tiene un referente espacial, tiene un impacto sobre el espacio, que es distinto según el grado de desarrollo de cada región; pero hay algunos criterios que podemos usar para medir, para calificar los impactos regionales de las políticas nacionales.

En el documento que he presentado a esta reunión, propongo algunos criterios, aparte de los tradicionales de eficacia y equidad, de eficiencia y equidad que usan los economistas, los planificadores sociales. Propongo incorporar una dimensión que esté vinculada a la integración y la unidad nacional. Creo que este enfoque, que en mi artículo está más explicado, merecerá una discusión más adelante.

42

En este tema de la regionalización, es necesario, desde el principio, sentar algunos elementos fundamentales para la discusión. La mayoría de nuestros países latinoamericanos tienen culturas muy heterogéneas, con fracturas culturales internas, con fracturas sociales significativas, los cuales deben tener en cuenta esta dimensión en la búsqueda de una identidad, en la búsqueda de factores de integración nacional. Varios colegas, en sus exposiciones anteriores, han hecho referencia de revalorizar las culturas y los valores locales; y yo misma he puesto como cuarto criterio para medir el impacto de las políticas nacionales en las regiones el de la revalorización de la culturas y los valores locales. Pero téngase en cuenta que se trata de una moneda de dos caras. Tenemos que pensar en una mayor participación de las comunidades locales, tenemos que lograr llegar a los grupos de base y que estos se expresen; pero esta expresión también debe hacerse en un marco de integración y de unidad nacional. Esta expresión local sería muy peligrosa si se mantiene justamente en el límite del localismo. Sería peligrosa, incluso, porque me parece que sería bastante fácil de manipular; digamos, de ser sometida por poderes hegemónicos, quizás por poderes hegemónicos exteriores o de importantes grupos nacionales de presión.

Germán Rama: Esa es quizás la gran contribución o la gran tarea que deberíamos demandar de la educación en los próximos años. Pero ¿cómo se hace? Evidentemente este es uno de los temas, según entiendo, para los cuales estamos reunidos. Creo que una de las vías, una de las estrategias posibles es la regionalización y la descentralización de los servicios educativos. Creo que una de las críticas que se hacen a los sistemas educativos es su fuerte grado de centralismo, que está justificado de alguna manera históricamente, porque de alguna forma fue la política que permitió, en países con grupos de población muy heterogénea, llegar a consolidar cierta entidad nacional. Además, nuestros estados, en general, están en países de tendencias unitarias, algunos de ellos fuertemente unitarios, fuertemente centralistas, de manera que existen muchas resistencias, muchos obstáculos para vencer esas tendencias; pero creo que la regionalización ofrece una serie de ventajas, de caminos, que es interesante, recomendable y posible recorrer en busca de una mayor democratización del sistema educativo.

Luiz Antonio Cunha: En Brasil se promovió la descentralización educativa y simultáneamente una reforma tributaria que centralizaba los recursos en el Estado Central: se acabó sirviendo a la privatización.

Hay que distinguir la dimensión política y administrativa de la descentralización. Hay que advertir que la descentralización puede llevar a una segmentación. También existe la posibilidad de dilución de la voluntad política por efecto de las oligarquías locales. Estas pueden utilizar el propio aparato escolar para impedir accesos al poder.

Silvia de Senén González: No creo que la regionalización sea de ninguna manera sinónimo de democratización. La regionalización es un largo camino a recorrer.

Martha Montero dijo que la descentralización estaba repitiendo las

formas operativas de la centralización y yo creo que realmente es así. La tendencia centralista no solamente afecta nuestro sistema político central, sino también las jurisdicciones descentralizadas; en nuestro país, por lo menos, eso ocurre con nuestras provincias. Las provincias también son muy centralistas; tienen su propio centro y su propia periferia; dentro del ámbito de la jurisdicción provincial existe el centro, que suele ser la capital de la provincia, donde está radicado el Gobierno; y la periferia es el resto. En especial, la periferia está formada por las zonas rurales que son menos atendidas. En ese sentido podemos decir que en el caso de Argentina las provincias imitaron el modelo de organización centralista de la Nación. Las provincias tienen hoy su propio Consejo Provincial de Educación, como antes, durante 100 años, el país en su conjunto tuvo el Consejo Nacional de Educación. En estos Consejos Provinciales existe una concepción centralizada de la política educativa provincial al estilo de lo que otrora fue la nacional.

Es que existen muchos intereses alrededor de estos sistemas centralizados, y ese proceso de redistribución, que supone la regionalización de la educación, significa también un proceso de redistribución de poder que afecta intereses establecidos. El hecho de que a veces esos intereses sean locales no nos exime de que sean tan hegemónicos como cualquier otro tipo de intereses. En el documento, hago mención de algunos riesgos que es conveniente refrescar en forma oportuna cuando se llevan adelante procesos de regionalización. Señalo el tema de la falta de coordinación entre la planificación global, la planificación económica y la planificación educativa. Esto es como un marco de planificación, de que, por lo menos en este momento, los países de América Latina carecen. Quiero traer a la atención de los colegas en esta mesa sobre un tema que me parece particularmente importante: es el de la microplanificación.

Hoy, que hablamos tanto de regionalización, deberíamos tener en cuenta este criterio para regionalizar también las estadísticas educativas. La desagregación de los análisis estadísticos no tienen en cuenta, en casi ninguno de los países, las regiones, las zonas de supervisión, los núcleos escolares, que son las unidades que deberían constituir la clientela normal para el uso racional de los análisis estadísticos educativos.

Finalmente, y volviendo al tema de regionalización, creo que en América Latina no se ha avanzado lo suficiente respecto de la evaluación de las experiencias que existen. Y esa evaluación en general ha descuidado los aspectos de contexto socioeconómico y político en que se han desarrollado las experiencias. No se han tomado suficientemente en cuenta, tampoco, los marcos conceptuales en los cuales fueron formuladas esas experiencias; y quizá lo que tampoco se ha trabajado demasiado sean las modalidades de implementación que utilizaron. Tenemos una literatura muy descriptiva de las experiencias de regionalización, pero poco interpretativas.

Cecilia Braslavsky: Yo quisiera partir de una parte de la intervención de *Rama*. A mí me queda claro que la sociedad del futuro, a la cual tenemos que referirnos pensando en prioridades de educación, será una sociedad dominada por la ciencia, o dicho de otra manera, dominada por los que

dominen la ciencia. No sabemos bien cómo será esa sociedad del futuro, no sabemos quizás bien, por nuestras propias carencias, cómo será la ciencia del futuro; pero esa parece ser la opción más probable.

Si eso es así, ¿corresponde la descentralización? Sistemas educativos descentralizados, con una mayor influencia del contexto regional, ¿podrán responder adecuadamente a los desafíos de la ciencia del futuro? Yo no puedo menos que recordar que los grandes sistemas educativos centralizados parecen haber sido los más eficientes en la historia de América Latina. Los sistemas educativos de Argentina, Uruguay, Chile, que fueron eficientes cuando respondieron, en mi criterio, en sus objetivos generales a las necesidades de la sociedad de su tiempo, eran fuertemente centralizados.

Esto, que puede ser cierto para América Latina, no lo es en otras realidades; por ejemplo, el sistema educativo alemán, que es totalmente descentralizado, es un sistema eficiente, así como parece serlo el norteamericano que también, como sabemos, es completamente descentralizado sobre base comunitaria.

En consecuencia, algunas de las formas de descentralización en que se supone una sociedad homogénea con recursos homogéneos no tienen validez. De la misma manera algunas de las formas que se han ensayado recientemente, como en el caso de Chile, que pasó de una educación totalmente unitaria a una educación totalmente descentralizada. Creo que quizá fue una forma mediante la cual el Estado se desprendió del costo de la educación popular.

Así, la financiación de la educación se puso en relación directa con las capacidades fiscales de los Municipios. Es fácil entender que un Municipio con población de mayor ingreso tuviera mayores recursos y, por lo tanto, resultara de todo ello una mejor educación, mientras que los Municipios con menor capacidad impositiva tenían una financiación más débil y de allí resultaba una peor educación.

También es cierto que las políticas de descentralización en América Latina han sido meramente formales en muchos casos. La mayor parte de los países de América Latina carecen de una real estructura administrativa pública sobre base regional, por lo cual parece difícil que pudieran asumirse responsabilidades de administración y ejecución de servicios cuando esta infraestructura no existe.

Martha Montero: Creo que se les está dando demasiada importancia en este debate a los aspectos administrativos que fundamentan la descentralización, dejando de lado otro aspecto, que creo más importante, y es el de los valores propios de las comunidades locales y las regiones homogéneas culturalmente, los cuales son respetados más adecuadamente cuando los sistemas educativos permiten una mayor adecuación de contenidos y métodos a las verdaderas realidades de la población.

Durante muchos años, hemos percibido claramente los verdaderos destrozos culturales que el funcionamiento de las escuelas han hecho en nuestros países. Esa llamada cultura nacional no fue, en la mayoría de los casos, más que una adaptación de creaciones culturales totalmente extrañas a los pueblos americanos y servían, en la mayoría de los casos,

para fortalecer a las burguesías locales que detectaban el poder político o social.

Mucho camino se ha transitado desde entonces; y actualmente, en todos los países del Continente, se pueden observar experiencias que buscan cambiar esa situación, llevando el contenido de la escuela a lo real del contexto social y económico, sumándole por ello sensibles ventajas en cuanto a relevancia y utilidad personal.

Otro de los aspectos que hay que hacer resaltar en las experiencias de regionalización o descentralización, en los casos en que aquellas afectan los contenidos de la educación y no quedan en lo meramente administrativo, es el de la participación de la comunidad, de la población, en la gestión escolar, en el trabajo específicamente educacional. Yo he vivido experiencias en este sentido en Costa Rica; pero conozco, por referencias muy detalladas, que en otros varios países se está desarrollando este tipo de programas que incorporan a los padres y a la comunidad en general, en la elaboración de los currículos y en la administración de los currículos en las clases. Prejuicios de muchos años se están viendo debilitados por este tipo de experiencias. Son programas que preparan a los niños para el futuro. Cuando hablamos de educación y futuro tenemos que tener en cuenta qué tipo de hombre necesitaremos en ese futuro. ¿Será un hombre participante, un hombre desprejuiciado frente a raza y religión o posición social? Todo ello se va construyendo desde la escuela; y cuando esta vive con la comunidad, ella va preparando al ciudadano desde su niñez para ese tipo de actitud que facilita y prepara la participación.

Estos programas de descentralización crean condiciones para un ciudadano con vistas a ese futuro que tanto nos preocupa en esta reunión.

Noel McGinn: Hay que desarrollar metodologías para buscar estrategias. La descentralización aparece como una modalidad. Supone apoyar la ciudadanía social, la democracia, la justicia social, es decir, la participación en los beneficios y su determinación.

Dado también el futuro incierto, la descentralización es esencial para encontrar, diseñar, aprender las nuevas formas sociales. En un sistema de total incertidumbre, cualquier solución ahora ofrece un riesgo enorme. La descentralización no es una solución, sino una complejización para enfrentar la incertidumbre.

También, descentralizar es una manera de movilizar nuevos recursos. Sin embargo, las experiencias de descentralización no han sido exitosas: no se ha mejorado la participación, no se han captado nuevos recursos, no se ha logrado mayor eficiencia.

Dos problemas: ¿Cómo es que existe tal variedad de situaciones de descentralización, conjuntamente con el fracaso de los esfuerzos descentralizadores? Es que los gobiernos no son instituciones monolíticas; de aquí que la descentralización aparezca como efecto de los esfuerzos de grupos por lograr poder. En el caso de México, se descentraliza la educación primaria y se centraliza la educación superior.

Hay que plantear programas de investigación para las formas actuales de descentralización, para examinar sus beneficios. Es posible pensar en diseñar experimentos sociales para aprender a implementar la descentra-

lización. No podemos ahora expresar la ciudadanía social que requerirá el avance científico y tecnológico, justamente por la naturaleza misma del cambio.

Silvia de Senén González: Lo que se está planteando sobre descentralización incluye un equívoco, porque se la plantea como el resultado de una necesidad sentida; ahora bien, yo creo que hasta ahora ha sido más el resultado de inquietudes que surgen en los mismos organismos centrales cuando estos quieren implementar programas en una forma más directa o más inmediata a las comunidades o a los grupos sociales locales o de base. Y este objetivo tiene en cuenta no solamente la eficiencia en la prestación del servicio, sino también el deseo de lograr una mayor contribución de las comunidades locales y una revalorización de las pautas culturales locales. Creo que en ese sentido lo que hemos dicho de descentralización y regionalización incorpora todo el planteo de *Martha Montero* como preocupación de la riqueza cultural que ha quedado tradicionalmente fuera de la escuela como institución.

Creo, por otra parte, que aun cuando el futuro sea incierto, tenemos algunos elementos como para suponer algunas características de esa incertidumbre probable. Sabemos que habrá una gran carga de informaciones que absorber en el contexto, en el futuro, y entonces, frente a ellas, la función que ordinariamente tiene que realizar la escuela —que es la de permitir crear o alcanzar elementos de interpretación de esa compleja información—, esa función de descodificación, si queremos, será mucho más complicada de lo que es actualmente. En ese sentido, creo que la regionalización o la descentralización, siguiendo el enfoque de McGinn, permitiría lograr esa capacidad. La escuela del futuro debería tender a ser menos rígida, más flexible para adaptarse más de lo que ha podido en el pasado a las diversidades no sólo regionales o locales, sino a las diversidades de interés, a la diversidad de desafíos de la información que le vengan de afuera. Creo que en este sentido las escuelas, como decía *Rama*, han sido como templos en los que todo está sacralizado, en los que no hay ningún tipo de cuestionamiento; y que, en el futuro, las escuelas deberán ser más flexibles. Por lo tanto, este concepto que nos da *McGinn* me parece muy digno de ser trabajado, que las escuelas descentralizadas, por llamarlas así, estarían como menos proclives a aislarse del contexto al cual deberían servir.

Partiendo del conocimiento de que existen en la descentralización riesgos importantes de debilitar la unidad en el momento en que debemos fortalecerla, de convencernos de la importancia de contenidos un poco parroquiales cuando debemos ir al conocimiento científico o más moderno, etc., creo que aún partiendo de esos riesgos, es necesario que los tomemos como desafíos y no abandonemos por eso esa línea de pensamiento. Creo que pensar hoy día en sistemas más centralizados aún de los que tenemos, ni siquiera lo puedo imaginar mentalmente. Los sistemas centralizados cumplieron una función en un momento de la organización de los sistemas como países en la incorporación de miles de inmigrantes. Esto fue una etapa ya cumplida. La etapa que se avecina, la etapa de los desafíos de la ciencia y la tecnología, la etapa de un mundo con muchos polos de decisión

y con crecientes dificultades en materia económica de deuda externa, de los mercados laborales, esa etapa lo que exige justamente es la posibilidad de un mayor ejercicio de conocimiento de la realidad mediante la interpretación directa de esa realidad; esto se puede alcanzar mucho más eficientemente con cierta descentralización no sólo organizativa, sino también de contenidos en la educación. Por otra parte, estoy convencida, al igual que *Rama*, de que la regionalización es sólo una estrategia que tiene que estar en función de las prioridades; y las prioridades que *Rama* enunció —que son en primer lugar la extensión masiva de la educación preescolar y en segundo lugar el logro de una educación homogénea de buena calidad básica para todos— son las que yo tomaría personalmente como prioridades absolutas para esta etapa próxima en América Latina. Creo entonces que hay que señalar que la descentralización o regionalización no es una prioridad, es una estrategia del sistema educativo que debe aplicarse a las prioridades que se establezcan.

Cecilia Braslavsky: Entendida así, la descentralización, como una estrategia y no como una prioridad, yo en principio estaría de acuerdo. Creo, sin embargo, que deberíamos discutir sobre descentralizar; qué descentralizar, cómo descentralizar y en qué descentralizar.

Joaquim Coutinho: Quiero hacer una referencia respecto al tema de la descentralización. Creo que el Brasil es uno de los países en donde hay más experiencia de descentralización educativa. Y en ese sentido quiero señalar que hay dos condiciones que deben acompañar a todo proceso de descentralización. En primer lugar, creo que tiene que haber una capacitación de los niveles intermedios y bajos del sistema para que puedan ellos administrar los recursos adecuadamente; y en segundo lugar, capacitar al personal directivo y de supervisión de los sistemas educativos para que sepan desarrollar los instrumentos necesarios para que la comunidad asuma responsabilidades en la administración de estos recursos. La incorporación de los padres y de otras personas de la comunidad en la administración de los recursos del sistema educativo les daría a estos recursos una mayor eficiencia y a los padres, una mayor participación en los fenómenos educativos que son tan importantes para que ellos comprendan.

Ruth Lerner de Almea: Hablando concretamente sobre prioridades, me permito insistir en que una de ellas en el campo de la administración educativa, en mi criterio, es la descentralización. He escuchado con respeto a todos los preopinantes; pero insisto en que hay que terminar con la centralización de las decisiones en los Ministerios nacionales. Ello no permite que las oficinas nacionales atiendan sus obligaciones de dirección y seguimiento técnico de los programas. Esa centralización lleva a la imposibilidad de pensar sobre innovaciones, porque hay que estar el día entero tratando de resolver problemas que mejor atenderían los directores de establecimientos o los directores provinciales o regionales. Los peligros de la descentralización son bien conocidos, especialmente los que se refieren a la posibilidad de sectorizar el país en regiones, perdiendo la

unidad nacional en lo cultural, lo histórico, etc. Habrá formas para atender esos riesgos; pero por ello no podemos seguir en la situación actual.

TRATANDO DE ESTABLECER PRIORIDADES

Dentro de la convocatoria de la reunión, se anunciaba que los expertos invitados serían consultados sobre prioridades para el PREDE (Programa Regional de Desarrollo Educativo de la OEA). Pese a que en tal función ellos se limitaron a los campos de trabajo del Programa, nos pareció interesante, como parte del presente análisis, incluir lo que enunciaron como campos de acción prioritaria en educación, dado que se trata de opciones sobre la base de profundas reflexiones y amplias experiencias personales.

Las prioridades expuestas por la doctora *Martha Montero* figuran extensamente en su documento. Por otra parte, al momento de formular las prioridades, el doctor *Germán Rama* hizo una enunciación que fue aceptada por consenso y que en gran parte está incluida en este resumen, mientras los otros invitados fueron agregando aspectos adicionales, según sus particulares puntos de vista. Lo que sigue es un resumen de las propuestas.

Joaquim Coutinho: 1) Propone como una de las prioridades más importantes el preescolar; y lo fundamenta diciendo que hay que recordar que uno de los problemas fundamentales de la educación básica es la reprobación en los primeros años. También insiste en la necesidad de usar los medios de comunicación masiva para programas destinados a las familias, especialmente durante la época del preescolar. Dice que es importante el trabajo con la organización de preescuelas o jardines de infantes con la colaboración de la comunidad, y que también es necesario exigir la obligatoriedad, que en casi todos los países existe, para que las empresas que tienen un número determinado de mujeres trabajando establezcan, con financimiento por la misma empresa, guarderías o jardines de infantes.

2) Sobre educación informal dice: Quiero referirme a mi convicción sobre la prioridad que deberíamos dar a la educación informal. Creo que todavía no hemos aprovechado suficientemente el potencial educativo de la población de la comunidad. No hemos aprovechado suficientemente el saber popular. Los maestros que hay dentro de los analfabetos, los que aun sin saber leer y escribir tienen conocimientos muy grandes aprendidos en la universidad de la vida, aquellos hombres y mujeres de las zonas rurales que tienen un conocimiento extraordinario de su propia realidad y saben muy bien cómo transformarla. Tengo la convicción de que en esa educación popular, cuando ella logre aprovechar el enorme caudal de conocimientos de las propias comunidades en esa educación popular, hay una gran posibilidad de transformar el sistema educativo en todos sus niveles; y en esa alternativa sí que la descentralización puede hacer de los sistemas educativos actuales una educación más democrática.

3) Otra de las prioridades que quiero poner de relieve ahora es la de programas de educación popular con una clara orientación de concienti-

zación. Cuando digo concientización quiero significar claramente que la escuela de adultos es responsable de ayudar a estos a descubrir los problemas que tienen y llegar a la comprensión de sus causas; de lo que nosotros llamaríamos sus causas estructurales. Creo que todos hemos estado de acuerdo sobre esto en la reunión, pero quisiera hacerlo resaltar en el momento de elaborar prioridades. La concientización de las grandes masas de población que viven en condiciones de aguda y permanente pobreza, sumada a la ignorancia y el desempleo casi permanente, en América Latina, es urgente si queremos que el cambio se produzca con participación.

Claro que esto de la concientización no es solamente problema de la educación de los adultos, porque a esta altura de la psicopedagogía sabemos que, aun para los niños de educación primaria, la toma de conciencia de sus propias realidades familiares, grupales, individuales es un paso fundamental del proceso de su educación. Pero parece indudable que en el caso de los adultos, sin ese contenido de la concientización en torno a sus propios problemas y alternativas, no hay verdadera educación.

Noel McGinn pone de manifiesto la importancia de la educación preescolar y cree que no es un problema de recursos, sino, realmente, un problema de políticas.

Silvia de Senén González manifiesta preocupación por las propuestas de *McGinn*, quien introduce la preescolaridad bajando un año la obligatoriedad de primaria. Considera que, en general, el sentido de las propuestas que existen es diferente. Cree que aun cuando el futuro sea incierto tenemos algunos elementos como para suponer las características de esa "incertidumbre probable". Y agrega: Sabemos que habrá una gran carga de informaciones que absorber en el contexto, en el futuro, y entonces, frente a ellas, la función que ordinariamente tiene que realizar la escuela, que es la de permitir crear o alcanzar elementos de interpretación de esa compleja información, esa función de descodificación, si queremos, será mucho más complicada de lo que es actualmente. En ese sentido creo que la regionalización o descentralización permitiría lograr esa flexibilidad o adaptabilidad. La escuela del futuro debería ser menos rígida, más flexible para adaptarse más de lo que ha podido en el pasado, a las diversidades, no sólo regionales o locales, sino a las diversidades de interés, a la diversidad de desafíos de la información que le vengan de fuera. Creo que en este sentido las escuelas, como decía *Rama*, han sido como templos en los que todo está sacralizado, en los que no hay ningún tipo de cuestionamiento; y que en el futuro las escuelas deberán ser más flexibles. Por lo tanto, este concepto que nos da *McGinn* me parece muy digno de ser trabajado, que las escuelas descentralizadas, por llamar así, estarían como menos proclives a aislarse del contexto al cual deberían servir.

Ruth Lerner de Almea: Hablando concretamente sobre prioridades, me permito insistir en que una de las prioridades en el campo de la administración educativa, en mi criterio, es la descentralización. Todo lo que se ha dicho como riesgos de ella no me convence sobre sus peligros. El

burocratismo centralizador de los actuales Ministerios es mucho peor. Creo que debemos promover experiencias de descentralización y hacerlas crecer hasta que constituyan sistemas nacionales.

Cecilia Braslavsky: De esta reunión se derivan conclusiones, recomendaciones, prioridades, principios, que podrían ser los siguientes:

1. Lograr claridad acerca de los saberes y valores más relevantes y necesarios para las sociedades y las personas, en función de un desarrollo autónomo.
2. Recuperar los saberes de las culturas latinoamericanas de producción y distribución (material e inmaterial).
3. Renovar los contenidos, actividades, etc. de la educación en función de 1.
4. Promover la revisión de la gestión administrativa en función de las finalidades de la educación.
5. Idem referido a las prácticas institucionales escolares.
6. Idem respecto de metodologías de enseñanza.
7. Contribuir a la creación de condiciones equitativas para que la población acceda, sin diferencias, a esos saberes necesarios. Pensar acciones en niveles de: investigación, capacitación, intercambio.

Germán Rama: Yo quisiera situar el aporte que voy a hacer ahora en el contexto general de la educación básica. Creo que, hablando de prioridades, tenemos que diferenciar nuestras opiniones por niveles educativos.

Quiero referirme a la educación básica porque en la educación media y superior los problemas serían distintos. Es decir, que el problema que tenemos por delante en América Latina es aún, desde el punto de vista de las prioridades, el logro de una educación básica mínima y homogénea para toda la población. Pero ese logro significa, por lo menos, ciertos requerimientos: a) el desarrollo de una educación preescolar que casi no existe en América Latina, salvo para los grupos de más alta posición social y cultural. b) Es necesario que esa educación primaria básica, para que logre esos objetivos sociales esperados, exponga al estudiante a un mínimo aceptable de horas de clase. En América Latina, actualmente estamos con un proceso educativo mínimo. El tiempo de exposición está, entonces, muy por debajo de lo necesario para que la escuela pueda efectuar realmente un aporte. Y no hay ninguna reforma pedagógica que pueda sustituir esto. c) Esa educación debe tener un determinado nivel mínimo de calidad que debería estar en relación con lo siguiente: 1) el aprendizaje de la lectoescritura; 2) un conocimiento matemático científico aceptable para la época; 3) un conocimiento suficiente de la realidad social; y 4) deben existir otros elementos que a veces se llaman extracurriculares, entre los cuales están los deportivos, participación en la comunidad, etc.

Estos son los problemas que yo creo que se plantean en torno a una educación básica que identifico como la primera prioridad para América Latina en los próximos años. Si esos son los problemas, ¿cuáles son las experiencias que impidieron esos logros?

Creo que el problema es básicamente un problema de políticas y, en segundo lugar, de instrumentos. En materia de instrumentos, creo que hablando ya de educación preescolar tenemos que arribar a la conclusión

de que no vamos a poder extenderla a todo el país si queremos hacerlo sobre la base de recursos físicos y técnicos que suponen un financiamiento del que los países carecerán en el futuro cercano. Creo que hay que buscar fórmulas nuevas con la colaboración de la comunidad y tratar de poner el énfasis en mantener siempre un nivel curricular metodológico actualizado; muy aceptable, desprendiéndonos un poco de exigencias en materia de recursos materiales y contando siempre mucho con la colaboración de la comunidad. Un poco ocurre lo mismo en relación con el problema de la educación primaria. ¿Qué sentido tiene que estemos pensando en una educación primaria de nueve años, cuando no hemos podido garantizar ni siquiera cinco años para toda lo población?

En estos días se ha descutido mucho sobre prioridades; creo que estamos en condiciones de lograr ciertos consensos. En primer lugar, parecería que existe un consenso cuando se habla de política preescolar en el sentido de la necesidad de que el Estado movilice recursos de las comunidades y de las familias así como de las empresas. También, a propuesta de *Joaquim Coutinho*, hay un consenso sobre la necesidad de dedicarse al estudio y atención del fracaso escolar en los primeros años; en ese sentido, en algunos países existe la mala práctica de enviar a los maestros novatos con menos experiencia justamente al primero y segundo grados de la educación primaria, que son los más difíciles.

Germán Rama afirma la necesidad de organizar la educación secundaria más alrededor de la estructuración de la mente; en este sentido cree que sería conveniente desarrollar experiencias que enfatizaran distintos conjuntos de conocimientos y habilidades, por ejemplo, unos enfatizarán ciencias sociales, otros ciencias exactas y matemáticas; de esta manera se podría llegar a diferentes bachilleratos. Esto estaría en una línea de mayor respeto por los intereses de los jóvenes y sus propias capacidades.

Ruth Lerner de Almea dice que todo esto le parece apasionante, pero que le preocupa el hecho de que todo parece conducir, en la concepción del bachillerato de *Rama*, hacia la Universidad, y ella cree que eso es negativo.

Germán Rama habla para insistir en la necesidad de que el sistema educativo incorpore elementos de evaluación permanente, no de evaluación del rendimiento escolar, sino del rendimiento del sistema educativo como sistema de servicio social.

Dice que su propuesta está centrada en su convicción de que es necesario evaluar la crisis hasta el momento y ver cuál es su posible orientación para saber qué es lo que hay que salvar y qué lo que hay que afirmar. En ese sentido, dice que lo de la educación preescolar, que ya fue dicho bastante, debe enfatizarse teniendo en cuenta que no tendremos los recursos como para una organización muy compleja, pero que esto aumenta la necesidad de encontrar formas más sencillas con apelación a los recursos de la comunidad. En segundo lugar, insiste en el análisis de las causas pedagógicas del no aprendizaje, y en la necesidad de evaluar los esfuerzos que se hagan. Afirma que una de las prioridades debe ser indiscutible-

mente la extensión del horario escolar, porque en las condiciones actuales no hay forma de que los niños puedan realmente aprender los saberes útiles; y dice que hay que desarrollar fórmulas innovadoras para utilizar infraestructuras no utilizadas.

EDUCACIÓN Y SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA

*Germán W. Rama**

RESUMEN

La educación latinoamericana ha sido el subsistema más dinámico de toda la estructura social, con altas tasas de crecimiento y gran capacidad de integración social, notándose en la expansión educativa de la Región un carácter político. La educación, por una parte, ha sido reivindicada por los sectores medios y populares como forma de integración; por otra parte, el Estado ha provocado una expansión educativa sin una planificación coherente y con desigualdades que han provocado demandas de nuevos grupos. Para analizar este proceso, el autor considera cuatro grandes subtemas que se refieren a:

1) La conformación histórico-cultural de la Región y el papel de la exclusión educativa como forma de control social;

2) Las fuerzas sociales y las transformaciones estructurales que explican la expansión educativa en la posguerra;

3) Las transformaciones resultantes, tanto en sus dimensiones cuantitativas como en los modelos pedagógicos y la estructura actual de los sistemas educativos de la Región; y

4) Los modelos sociales que articulan educación y estructura social en América Latina, intentando establecer una tipología que abarque diversidad de casos nacionales.

Al final se incluyen una bibliografía y tres cuadros para América Latina que analizan: el primero, las tasas brutas de matrícula por nivel de enseñanza (1970-1980); el segundo, las tasas de analfabetismo en la población de 15 años y más y de 15 a 24 años (circa 1970 y circa 1980); y el tercero, la relación entre la escolarización universitaria, el analfabetismo, la urbanización y el producto interno bruto por habitante (circa 1980).

SUMMARY

Latin American education has been the most dynamic subsystem of the entire social structure, with high growth rates and strong capacity for social integration. Regional educational expansion has a political aspect. On the one side, education has been claimed by the middle and lower sectors as a means of integration; on the other, the states have caused an educational expansion lacking cohesive planning and leading to inequalities that have

* Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); ha sido profesor en universidades del Uruguay y Colombia, y coordinador del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", auspiciado por la UNESCO, la CEPAL y el PNUD.

brought about demands from new groups. To analyze this process, the author considers four major subtopics concerning:

1. The Region's historical and cultural profile and the role of exclusion from the educational process as a form of social control;

2. Social forces and structural changes that account for educational expansion after World War II;

3. The resulting changes, in terms of both quantitative dimensions and teaching methods, as well as the present structure of regional educational systems; and

4. Social models that link education to the social structure of Latin America, endeavoring to establish a model covering the variety of national cases.

The work includes a bibliography and three tables showing gross rates of enrollment by educational level (1970-1980); illiteracy rates among the population of fifteen years and over and the population between fifteen and twenty-four years of age (circa 1970 and circa 1980); and the relationship between university education, illiteracy, urbanization, and per capita gross domestic product (circa 1980).

RÉSUMÉ

L'enseignement en Amérique latine a été le sous-système le plus dynamique de toute la structure sociale, affichant des taux élevés de croissance et une grande capacité d'intégration sociale. Il faut noter à cet égard le caractère politique de l'expansion de l'enseignement dans la région. L'éducation d'une part a été revendiquée par les secteurs moyens et populaires à titre de forme d'intégration; d'autre part l'Etat a encouragé une expansion de l'enseignement en l'absence de toute planification rationnelle, causant des inégalités qui ont provoqué des demandes de nouveaux groupes. Pour analyser ce processus, l'auteur considère les quatre grands sous-termes qui portent sur:

1. La configuration historique et culturelle de la région et le rôle de l'enseignement privilégié comme forme de contrôle social;

2. Les forces sociales et les transformations structurelles qui expliquent l'expansion de l'enseignement dans la période d'après-guerre;

3. Les transformations subséquentes tant dans leur dimension quantitative que dans les modèles pédagogiques et la structure actuelle des systèmes d'enseignement dans la région; et

4. Les modèles sociaux qui imbriquent l'enseignement et la structure sociale en Amérique latine en essayant d'établir une typologie qui couvre la diversité des cas nationaux.

En conclusion, figurent une bibliographie et trois tableaux pour l'Amérique latine et qui analyse en premier lieu les taux bruts d'inscription par niveau d'enseignement (1970-1980), en deuxième lieu les taux d'analphabétisme dans la population agée de 15 ans ou davantage et de 15 à 24 ans (aux environs de 1970 et 1980); et finalement les rapports entre les taux de scolarité universitaire, l'analphabétisme, l'urbanisme et le produit intérieur brut par habitant (aux environs de 1980).

RESUMO

A educação latino-americana tem sido o subsistema mais dinâmico de toda a estrutura social, com altas taxas de crescimento e grande capacidade de integração social, podendo-se observar também o caráter político da expansão educacional da Região. Por um lado, a educação foi reivindicada pelos setores médios e populares como forma de integração; por outro lado, o Estado provocou a expansão educacional sem um planejamento coerente e com desigualdades que deram origem a exigências de novos grupos. Para analisar esse processo, o autor considera quatro grandes subtemas que se referem ao seguinte:

1. *À conformação histórico-cultural da Região e ao papel da exclusão educacional como forma de controle social;*
2. *Às forças sociais e às transformações estruturais que explicam a expansão educacional do após-guerra;*
3. *Às transformações resultantes, tanto em suas dimensões quantitativas quanto ao que diz respeito aos modelos pedagógicos e à estrutura atual dos sistemas educacionais da Região; e*
4. *Aos modelos sociais que articulam educação e estrutura social na América Latina, visando a estabelecer uma tipologia que abranja a diversidade dos casos nacionais.*

Do final constam uma bibliografia e três quadros referentes à América Latina; o primeiro analisa as taxas brutas de matrícula por nível de ensino (1970-1980); o segundo, analisa as taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade e de 15 a 24 anos (por volta de 1970 e 1980); e o terceiro analisa a relação entre escolarização universitária, analfabetismo, urbanização e produto interno bruto per capita *(por volta de 1980.*

I. Introducción

El papel de la educación en la estructuración social es diferente según se trate de sociedades con un modelo de desarrollo estable, cuyos cambios se dan dentro de una determinada lógica del mismo modelo, o de sociedades en proceso de transición estructural acelerada. En el caso de América Latina, esta transición se produce entre una etapa anterior, en que no existía una sociedad integrada, y una etapa futura cuya configuración es incierta, tanto por las incertidumbres de un contexto internacional del cual la Región depende como por las incertidumbres internas provenientes de que los diversos "posibles" pueden transformarse en "probables", según sean las constelaciones de poder, las que suelen tener origen más en movimientos sociales que en articulaciones orgánicas entre clases sociales y grupos.

La educación, lejos de ser sólo un proceso de socialización e integración de las nuevas generaciones, adquiere, en el caso latinoamericano, particular relevancia para los procesos de constitución de la nación, para las relaciones de estratos y clases sociales, para la conformación de

estructuras racionales de pensamiento, para la constitución de la ideología y, fundamentalmente, para la creación de condiciones para la participación social.

Una visión somera de los procesos sociales en las cuatro décadas posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial, muestra un profundo cambio en la estructura social —medible por indicadores de urbanización, industrialización, desarrollo del sector terciario moderno, redefinición de grupos sociales preexistentes y emergencia de nuevos, y cambios en los patrones de consumo— y, simultáneamente, una permanente crisis en cuanto a la incorporación de las grandes masas al sistema político, es decir, a la constitución de la democracia.

En ese proceso de transición, las incorporaciones de grupos sociales son desiguales, y los fenómenos de marginación muy intensos para ciertos grupos que carecen de los medios culturales para incorporarse a la modernidad, o que se encuentran con la insuficiencia de los sistemas económicos para brindar ocupación a una población con altas tasas de crecimiento, o que son directamente excluidos por la generalización de las formas capitalistas de producción. Las formas de incorporación tienden a generar una especie de nueva segmentación social en la que, por una parte, se distingue una sociedad progresivamente diferenciada conforme a las pautas de las sociedades capitalistas avanzadas, con un sistema interno de estratificación y dosis desiguales de movilidad, y por otra, una masa poco diferenciada compuesta por los excluidos del proceso de transformación.

La educación ha resultado el subsistema más dinámico de toda la estructura social. Sus tasas de crecimiento son muy superiores a las de la actividad económica, y su capacidad de integración social ha sido más intensa que la de cualquier otro proceso integrador, lo que plantea un evidente desfase, no sólo respecto de la estructura del mercado de empleo, sino, fundamentalmente, respecto de las condiciones de participación política y social. Si bien las oportunidades de incorporación educativa —y *a posteriori* de movilidad social a partir del capital educativo adquirido— reflejan los grados de homogeneidad o heterogeneidad social de las respectivas sociedades nacionales, es evidente que la integración por la vía educativa ha sido superior a la participación en los ingresos y en el poder. Es por ello que la expansión educativa en la Región ha tenido un carácter eminentemente político. Por una parte, los sectores medios y populares la reivindicaron como forma de integrarse, por la otra, en ciertas condiciones de poder, el Estado —motivado por razones de creación de la identidad nacional, de promoción de la movilidad social, de socialización ideológica o de postergación de las demandas sociales— provocó una expansión educativa cuya dinámica no respondió a una planificación coherente, y cuyas desigualdades motivaron un ciclo incesante de demandas de nuevos grupos.

Para analizar este proceso, se consideran en este artículo cuatro grandes subtemas: El primero se refiere a la conformación histórico-cultural de la Región y al papel de la exclusión educativa como forma de control social; el segundo, a las fuerzas sociales y a las transformaciones estructurales que explican la expansión educativa en la posguerra; el tercero, a las transformaciones resultantes, tanto en cuanto a sus dimensiones cuantita-

tivas como a los modelos pedagógicos y a la estructura actual de los sistemas educativos de la Región; finalmente, el cuarto atañe a los modelos sociales que articulan educación y estructura social en América Latina, intentando establecer una tipología que abarque diversidad de casos nacionales.

II. Conformación histórico-cultural

América Latina ha sido una de las regiones con más prolongada historia colonial del mundo. Esta en unos casos se prolongó y en otros se proyectó en las sociedades independientes, incluso hasta mediados del presente siglo.

El modelo colonial tuvo caracteres estamentales rigurosamente definidos en cuanto a las relaciones entre colonialistas, población indígena y población negra esclava traída para las economías de hacienda, especialmente en la región atlántica y del Caribe, y las formas de dominación tuvieron como soporte la organización social de la hacienda y la exclusión cultural.

La sobrevivencia de las lenguas indígenas durante casi cinco siglos constituye evidencia de que el modelo no intentó integrar culturalmente a los vencidos. Más aún, la corona española rechazó los intentos de establecer centros de educación para hijos de caciques, porque consideró que la educación estaba en la base de las rebeliones indígenas contra el poder colonial. Por su parte, la pervivencia de la esclavitud hasta 1888 en el mayor país con población negra, el Brasil, marca nítidamente las características de una sociedad aristocratizante que implicaba el analfabetismo de los excluidos.

Por eso, desde los comienzos de la gesta de independencia, la educación se plantea principalmente en relación con sus funciones políticas, y sólo en grado muy inferior en cuanto a su papel instrumental. El problema era cómo constituir sociedades que querían definirse en oposición al modelo colonial y cuyas elites revolucionarias aspiraban a establecer un modelo social diferente, mediante el cual no sólo no se repetirían en el Nuevo Mundo las fórmulas monárquicas, sino que tampoco se daría la organización estamental y rígidamente clasista de las sociedades europeas. La convocatoria a la República contiene mensajes de integración de las razas y de formación de la ciudadanía que reclaman, como condición previa, la formación del educando. Las propuestas se repiten en términos similares en mensajes de Bolívar, Mariano Moreno o Benito Juárez.

Pero los mensajes explícitos resultan quiméricos frente a sociedades rurales presididas por el autoritarismo y por la exclusión. La participación, donde ocurra, será desordenada y frecuentemente autoritaria: adhesión a líderes o caudillos carismáticos que a veces defendían cuotas de poder local, que eran realidades concretas, en oposición a una totalidad nacional arbitrariamente heredada de las divisiones administrativas coloniales. Por eso, a lo largo del Siglo XIX, el tema central pasa a ser la construcción del Estado antes que la construcción de la Nación, y la exclusión del poder de aquellos que realmente nunca estuvieron convocados para ejercerlo. El modelo oligárquico que se establece sólo estará interesado en aquella educación que tiene que ver con la formación de su

propio grupo, es decir, con el mantenimiento o la creación de universidades en donde formar abogados para dirigir las sociedades y teólogos para la conservación de los valores.

La etapa de la economía agroexportadora y de vinculación de la Región con los países centrales afecta de desigual manera a los países de la Región. Algunos tienen poco que ofrecer a la demanda internacional, y su organización económica y social se repliega hacia formas del pasado, lo que, entre otras cosas, explica la pervivencia de formas culturales indígenas y la recuperación poblacional de estos grupos, que quedan excluidos de todo circuito. Otros se adecuan a esa demanda reforzando los mecanismos de explotación y dominación sociales de la hacienda, lo que explica la pertinaz continuidad de la esclavitud y las formas de servidumbre en ciertas áreas rurales de la Región. Finalmente, los países de espacios vacíos o con aptitudes ecológicas para producir bienes necesarios para las economías centrales apelan a la inmigración internacional para constituir la fuerza de trabajo necesaria para esta articulación económica.

En los dos primeros casos, la educación no es necesaria para la producción y resulta muy inconveniente para las formas de dominación; carentes de flujos económicos regulares, o enclavada en la producción agrícola y minera en ciertas zonas territoriales, no se produce un desarrollo de las ciudades ni tampoco una diferenciación social en que surjan categorías significativas de artesanos y de sectores medios. En el tercer caso, la necesidad de atraer grandes volúmenes de mano de obra (en Argentina, para la recolección de la cosecha de granos, se estimuló incluso el desplazamiento de trabajadores temporarios desde Europa: hacia los años de 1880 llegó a haber alrededor de 300 mil trabajadores 'golondrinas', que atravesaban el Atlántico para satisfacer esta necesidad) implicó desde el comienzo el establecimiento de relaciones salariales, una remuneración relativamente alta al factor trabajo, la consideración de los trabajadores como personas y, finalmente, la necesidad de dar solución al problema de la integración nacional.

En el último cuarto del Siglo XIX, se inicia en estos últimos países un movimiento conocido con el nombre de 'educación popular', cuyas propuestas se difunden como opción política a las otras sociedades de la Región. De lo que se trata es de la creación de una identidad nacional y de la sociedad política a través de la modernización de las sociedades, creando un acceso a la tierra para los inmigrantes —lo que, salvo en Costa Rica y parcialmente en el Plata, no se va a cumplir— una organización regular de la vida política y una formación educativa básica para crear la ciudadanía. Así, el uruguayo José Pedro Varela señaló que "...el desacuerdo que existe entre la ignorancia de la masa popular y las instituciones políticas que aparentemente nos rigen es la causa eficiente de la constante crisis política en que vivimos". Y el mismo autor afirma ese papel de la educación en la constitución de la democracia en los siguientes términos: "La extensión del sufragio a todos los ciudadanos exige, como consecuencia forzosa, la educación difundida a todos; ya que sin ella el hombre no tiene la conciencia de sus actos, necesaria para obrar razonadamente (...) hemos creído que basta para instituir la República el decretarla (...) Para establecer la República, lo primero es formar los republicanos; para crear

el gobierno del pueblo, lo primero es despertar, llamar a la vida activa, al pueblo mismo; para hacer que la opinión pública sea soberana, lo primero es formar la opinión pública; y todas las grandes necesidades de la democracia, todas las exigencias de la República, sólo tienen un medio posible de realizar: educar, educar y siempre educar".[1]

En la primera mitad del siglo XX, la educación sigue a grandes rasgos las líneas del desarrollo económico y social y el carácter integrador o excluyente de los modelos políticos. En los países de economía agrícola, de relaciones sociales de tipo estamentario, de articulación al mercado internacional bajo formas de enclaves extranjeros y con tipo de poder oligárquico, es decir, América Central, región andina y Brasil, la educación prácticamente excluye a las grandes masas rurales y a los sectores populares de las incipientes ciudades, constituyendo un monopolio de los grupos de cúpula y de pequeños sectores medios integrados bajo condición de movilidad 'apadrinada'. En México, el ciclo revolucionario iniciado en 1910 promueve movilizaciones educativas de claro origen político, con el objetivo de incorporar en forma plena a la masa campesina que había sido el actor privilegiado de la revolución. Entre ellos se destaca el movimiento de los 'educadores misioneros', propiciado por la Secretaría de Educación y dirigido por Vasconcelos desde 1921, y posteriormente el intento radical de poner en marcha la 'educación socialista' que, de acuerdo con las palabras del Presidente Lázaro Cárdenas, permitiría "identificar a los alumnos con las aspiraciones del proletariado; fortalecer los vínculos de solidaridad y crear para México, de esa forma, la posibilidad de integrarse revolucionariamente, dentro de una firme unidad económica y cultural".[2] Los logros, sin embargo, fueron muy inferiores a las aspiraciones, debido a las mismas características de la sociedad rural, a la presencia de importantes sectores indígenas y a los límites que la estructura de poder real impuso a estos proyectos.

Finalmente, está la evolución de los países que más tempranamente acceden a la modernización educativa. En Argentina y Uruguay, las tendencias están vinculadas al desarrollo de las ciudades, a la constitución de clases medias y proletarias y al establecimiento de alianzas de poder en que estas participan, por lo que el desarrollo educativo consolida progresivamente la educación básica por incorporaciones sociales sucesivas, mientras que la secundaria y superior van abarcando la parte superior de las clases medias y los sujetos provenientes de un sistema educativo estatal y gratuito. En Chile el proceso es similar, pero de menor alcance, por la menor participación de las clases subordinadas en el poder, por la importancia de la población rural y por la presencia de una masa indígena

1. Varela, José Pedro, *La legislación escolar*, Montevideo 1876; reedición de la Biblioteca Artigas, Montevideo, 1964, pp.108-109; y *La educación del pueblo*, Montevideo, 1874, reedición Biblioteca Artigas, Montevideo, 1964, p.71.

2. Citado por Josefina Zoraide Vásquez "Tres intentos de cambio social a través de la educación" en Germán W. Rama, coord., *Mudanças Educacionais na América Latina*, Ed. Universidade.

no integrada en el sistema social. En Costa Rica se registra el único caso en América Latina de que en una sociedad rural de campesinos medios se generaliza una educación elemental, articulando la vinculación de productores rurales con burguesía comercial exportadora y el sistema político democrático, expresión política de dicha alianza.

El resultado global para la Región es que, hacia 1950 aproximadamente, la mitad de la población adulta era analfabeta (según declaración censal); que la población rural, que comprendía alrededor de dos tercios de la total, carecía de oferta educativa o sólo se le ofrecía en forma tan deteriorada que en el mejor de los casos se traducía en mera alfabetización; que en la población urbana accedían a la educación elemental las clases medias, y sólo en los países más modernos la proletaria; que la educación media se encontraba dividida entre una de carácter manual, a la que accedían los de escolaridad incompleta, y una secundaria de carácter socialmente restrictivo, que actuaba como ciclo preuniversitario; finalmente, que la educación superior tenía un marcado carácter elitista, expresado cuantitativamente en la cifra de 1,6 estudiantes por cada 100 jóvenes de 20 a 24 años, y que sus orientaciones académicas seguían consistiendo fundamentalmente en la formación de abogados y médicos, a la que se agregaba la de pequeños contingentes en ingenierías, ciencias económicas, agronomía y disciplinas humanistas.

III. La demanda social de educación

En el período comprendido entre los años cincuenta y los años ochenta se produce en la Región una transformación educativa de enorme significación y de múltiples consecuencias socioculturales. El cambio está vinculado a la transición estructural de la Región, pero ha tenido como motor fundamental la demanda social de educación, que constituye un fenómeno social de mucho valor para comprender los procesos de movilización en América Latina.

En este reciente período, la sociedad latinoamericana registra una considerable serie de cambios, entre los que se pueden destacar someramente los siguientes:

a) La población se duplicó en el período, y aumentó la proporción de jóvenes; entre el 40 y 50% de los habitantes estaban entre 0 y 15 años, y casi un 20% entre 15 y 24 años. La urbanización fue acelerada, y hacia 1980, dos tercios de la población era censalmente urbana (proporción que llegará a tres cuartos hacia el año 2000). Surgieron macrourbes y una red de ciudades intermedias.

b) La estructura económica se modificó, pasando de un predominio agrario y de producción de bienes secundarios en unidades fabriles de pequeña escala o artesanales, a una industria establecida como patrón económico y social dominante en los grandes países de la Región, en algunos de los medios y en unos pocos de los pequeños. En todos los casos, hubo una gran renovación tecnológica, entre cuyas causas están el papel de las empresas transnacionales y del Estado y la expansión de las exportaciones industriales. Paralelamente, en el sector terciario se expandieron las actividades informales, que disimulan la desocupación, pero también

la imposibilidad de incorporar las masas rurales y marginales urbanas, por las barreras culturales que las separan del perfil de la mano de obra de los sectores modernos; posteriormente, surgió un sector terciario moderno, con crecimiento muy por encima de lo esperado, en el que inciden el desarrollo del Estado y de las funciones sociales comunitarias, el papel de los servicios de apoyo a la producción y la importancia de funciones comerciales asociadas a un patrón consumista de sectores altos, y muy desigual entre los sectores medios.

c) El mercado de empleo siguió líneas similares. La ocupación industrial se incrementó fuertemente en los años cincuenta y sesenta; luego, en algunos países se estancó e incluso involucionó en la década de los setenta, como consecuencia de los cambios tecnológicos y, en menor medida, de políticas de desindustrialización. No se cumplieron las provisiones de una región de fuerte sesgo proletario, y la categoría de obreros industriales fluctúa sobre un eje de un 20% de la población económicamente activa (PEA). El sector terciario fue el más dinámico y hacia él acudieron las nuevas generaciones altamente educadas, mientras que los sectores marginales nutrían el mercado informal. Finalmente, una población agrícola en permanente descenso porcentual mostraba una estructura de progresivo envejecimiento.

d) A los cambios cuantitativos correspondieron profundas modificaciones en las relaciones entre los grupos sociales. En el sector rural se produjo un fenómeno de comunicación con la modernidad urbana, de asalarización de ciertas categorías, de marginación (cuando no de destrucción social) de sectores campesinos empobrecidos, y de surgimiento, aun limitado, de productores rurales con cierto grado de capitalización, paralelamente a la presencia de las grandes empresas de la producción agrícola. La clase obrera se modificó internamente, tanto por la relación con tecnologías avanzadas como por la modificación del perfil educativo de sus miembros, y se establecieron vínculos —al nivel de las familias y de la acción social— con sectores medios. En estos últimos, junto a aquellos del tipo tradicional de pequeños empresarios, emerge una enorme categoría asalariada en la que primero se distinguen ocupaciones técnico-intelectuales vinculadas a educación, salud, etc., y luego ocupaciones de un nivel técnico y científico asociadas a los requerimientos de la tecnología y a la complejidad de las funciones de administración y dirección de los sectores privado y público. En la parte alta de la estratificación, se desarrolla un empresariado moderno; junto a sectores tradicionales (en algunos casos transformados en especuladores), una categoría gerencial y ciertas categorías estamentales con un papel dominante en la conducción política, como son los militares.

La educación desempeñó el papel de variable de ajuste de este enorme cambio estructural ocurrido en las tres últimas décadas. Sólo la educación abría a las jóvenes generaciones la posibilidad de lograr socializaciones urbanas cada vez más complejas; de trasladarse del medio rural al medio urbano; de pasar de ocupaciones paternas manuales a ocupaciones no manuales de los hijos; de incorporarse al vasto sector ocupacional de profesionales y semiprofesionales —que en algunos países llega a

comprender hasta el 10% de la PEA, y que en todos duplica su participación en ella en el período intercensal 1960-1970— y al aun más amplio de empleos de oficina (de status social incierto); y, por último, de disputar el acceso a las ocupaciones que deparan ingresos. Por ello es que en estos tipos de ocupaciones, y también en las industrias modernas, se registra una importante participación de jóvenes que se distinguen de sus iguales en ocupaciones rurales e informales por los niveles educativos.

Este carácter de "credencial" que adquirió la educación se reforzó debido a las formas imperantes de distribución del ingreso y a la escasez de ocupaciones que significaran status y gratificaciones económicas. El ingreso está muy concentrado en la Región, lo que responde al poder de los grupos tenedores de capital y a las políticas que privilegiaron la concentración del ingreso sobre la base de capacidades hipotéticas de inversión y otras (más seguras) de creación de un mercado de consumo de bienes durables sofisticados, conformado por sectores de población minoritarios, pero en algunos casos suficientemente amplios como para sostener la demanda industrial. A estos sectores se incorporaron asalariados de alto nivel educativo o categorías que tuvieron papeles clave en determinados procesos económicos. En los países cuyo patrón de ingreso ha sido calificado de mesocrático, los sectores comprendidos entre el 40% más pobre de la población y el 20% más rico captaron una parte de cierta importancia en el ingreso total, y estaban fundamentalmente integrados por sectores medios expandidos con los servicios y vinculados estrechamente a la educación.

En todos los casos, hay enormes distancias entre los promedios de ingreso de los deciles de más bajo ingreso y el de ingresos más altos (el cuociente entre el ingreso promedio del 10% de hogares más ricos y el 40% de hogares más pobres en los países mesocráticos, como Argentina, era del 10% en 1970; en Costa Rica, del 14% en 1977; en Brasil, del 29% en 1972 y del 23% en 1978; y en Perú, del 24% en 1972, frente a los registros de 7% de los Estados Unidos en 1972 y de 4% de los Países Bajos en 1975). La rápida expansión del sector moderno, la escasez inicial de mano de obra calificada y el poder de los sectores medios (o la necesidad de obtener su adhesión al sistema de poder) explica la alta rentabilidad de la educación. Sin embargo, en los países en que la modernización educativa fue más temprana y en que las tasas de crecimiento económico fueron más bajas en el período considerado, se advierte ya la fuerte caída de ingresos de la población educada y su exposición a condiciones de desempleo y subempleo anteriormente reservadas a los sectores bajos. Esta tendencia comenzó a transmitirse a los países de rápida transición en la medida en que, por un lado, el crecimiento educativo fue muy superior al incremento de las posiciones ocupacionales superiores, y por otro, la crisis de la presente década ha llevado a drásticas reducciones en la creación de puestos en los servicios sociales y en la actividad productiva en general.

La competencia por acceder a las ocupaciones relativamente privilegiadas reforzó la demanda educativa. Por una parte, los caminos de ascenso social a través de la actividad independiente se volvieron más limitados y complejos, al irse concentrando la producción en grandes empresas; por otra, las demandas sociales de educación se generalizaron

hacia grupos de posición relativamente baja en la escala social, los cuales intentaron acceder por esta vía a las posiciones ocupacionales de mayor status, apelando con mayor o menor éxito al mecanismo meritocrático de selección implícito en todo sistema educativo. Esto promovió el clásico fenómeno de *fuite en avant*: los grupos sociales superiores, al ver que otros accedían a niveles educativos hasta entonces casi exclusivos, se desplazaban hacia grados más altos de educación superior y, finalmente, hacia la obtención de grados académicos en el exterior, con la consiguiente devaluación del sistema educativo nacional, en cuanto a la adjudicación de posiciones sociales. Los empresarios y el Estado, ante una demanda que excedía la oferta de puestos, optaron por poner requisitos educativos cada vez más altos, tanto por las ventajas económicas que significan recursos humanos formalmente más capacitados, como porque, al deteriorarse la calidad promedio de la educación, los mayores grados educativos representaban niveles de conocimiento similares a grados inferiores del pasado. En este proceso, por supuesto, los grupos inferiores que habían adquirido penosamente alguna formación educacional descubrieron que esta se había devaluado en el mercado, y que en el mejor de los casos permitía obtener ocupaciones similares a las de sus padres.

La naturaleza del cambio estructural señalado no agota la explicación de la fuerte demanda educativa que registra la Región. Por una parte, grupos populares de condiciones bajas en cuanto a ocupación, ingreso, vivienda, etc., procuran para sus hijos logros educativos incongruentes, tanto con el posible apoyo familiar de carácter cultural, como con una percepción realista de las relaciones entre clase social y educación. Por otra parte, ciertos procesos políticos, que implicaron profundos cambios de la concepción de la sociedad, dieron gran prioridad a la atención de demandas culturales: las poblaciones se incorporaron ávidamente a la alfabetización y la educación, sin que esta pudiera deparar una modificación de las posiciones relativas en la estratificación social, como, por ejemplo, ocurrió con la Cruzada de la Alfabetización en la Nicaragua sandinista. También en procesos de cambio evolutivo, las sociedades respondieron masivamente a la oportunidad de acceder a la educación; así sucedió en la construcción de la democracia en Venezuela y en la propuesta de integración social, por la vía educativa, de la democracia cristiana chilena. Los casos de Perú, y en menor medida de Panamá, muestran una demanda educacional asociada a una aspiración de integración nacional paralela a los objetivos de superación de dualismo y de constitución nacional, propios de los liderazgos militares de esos países en la pasada década.

La fuerza de la demanda educacional podría explicarse de acuerdo con hipótesis relacionadas con la constitución de las sociedades latinoamericanas. Desde la etapa fundacional, los regímenes de poder afirmaron la soberanía popular como principio teórico de legitimidad, estableciendo, sin necesidad de luchas sociales previas, el derecho al sufragio, que en algunos casos comprende desde comienzos de siglo hasta los analfabetos, y en otros fue ampliado en las últimas décadas a estos, a las mujeres y a los jóvenes. Aquel principio teórico comprendía la noción de igualdad entre ciudadanos y la proclamación de que el status de los individuos depende de

sus méritos y de su desempeño. A pesar de que la realidad demostraba lo contrario, los mecanismos de exclusión de la población en el sistema político se repetían para la totalidad o para ciertos grupos, o se controlaba la participación mediante manejos clientelísticos; lo cierto es que la población creyó y sigue creyendo en tal proposición, y considera que la educación es el medio de hacer realidad dicho discurso. La aceptación de que los bajos logros sociales se deben a la escasa educación —con la inculpación que implica— y que la falta de calificación inhibe la formulación de opiniones políticas, son manifestaciones de la internalización del discurso, pero también bases para una continua demanda educativa.

En las sociedades originadas por la inmigración internacional, como también en aquellas provenientes de aportes multirraciales, agregados arbitrariamente mediante relaciones de dependencia personalizada, la aspiración a constituir la nación se encontró una y otra vez bloqueada por las tendencias exclusivistas de los grupos que detentaron el poder. En los regímenes oligárquicos, el pueblo, por su ignorancia, fue descalificado para intervenir en la cosa pública, mientras su ignorancia se mantenía por la ausencia de oferta educativa; posteriormente, el discurso restrictivo de las burocracias políticas o de los grupos tecnocráticos afirmó que la complejidad de los problemas hacía que sólo fueran unos pocos los habilitados para adoptar decisiones. Es decir, en uno y otro caso, la falta de educación fue presentada como la razón formal de exclusión en una sociedad nacional y, por ende, supuestamente participativa.

Finalmente, debe considerarse la dimensión cultural como elemento que explica la demanda educativa. En la tradición oligárquica, los grupos dominantes expresaban su superioridad en la capacidad de consumo de bienes culturales, frecuentemente extranjeros, y en algunos países se intentaba reforzar la barrera mediante la consagración de una pureza lingüística que sólo podían expresar los grupos superiores. La crisis de la dominación oligárquica incorporó a las cúpulas de poder grupos empresariales, militares, medios de reciente constitución y otros ascendidos por procesos políticos, especialmente los populistas, por lo que en pocos países los grupos dominantes expresaban una cultura superior. En los hechos, la cultura fue y es en América Latina una creación del sistema educativo y no una distinción de grupos superiores que transmitan la superioridad del conocimiento y el arte de consumir apoyados en el capital cultural familiar. La diferencia entre cultura y cultura escolar es muy tenue, porque los núcleos creadores de cultura se originan o viven en el entorno de las universidades; más aún, en muchos países de la Región de tardía modernización, recién ahora, y luego de décadas de importante expansión educativa, surge un ámbito cultural en el que se desarrollan la literatura, la filosofía, el teatro y el arte en general. Los personajes prominentes en el ámbito cultural ya no son originarios de las antiguas clases altas, sino de un vasto conjunto de sectores medios a los que no falta el apoyo de personas provenientes de los medios populares. La imagen adquirida por ese ámbito, entre otros medios, por el apogeo de la literatura latinoamericana y por el papel ideológicamente crítico al sistema social vigente, que asume una buena parte de sus exponentes y que llevó a los regímenes políticamente regresivos a un riguroso control o persecución de sus expresiones,

ha realzado el papel del sistema educativo como medio para acceder al ámbito cultural.

IV. Transformaciones y estructura del sistema educativo

Las transformaciones educativas difieren según los países, en cuanto dependen del punto de partida de la situación educativa, de la existencia de políticas de privilegio para la educación en cuanto agente de transformación e integración, de la magnitud del cambio de las estructuras (pesando entre ellas la urbanización), de las características sociales (sociedades de baja discontinuidad o altamente polarizadas) y, finalmente, de la naturaleza del desarrollo económico.

Si se atiende al punto de partida, se aprecia que países como Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile siguen conservando las mejores posiciones en cuanto a alfabetización, escolarización primaria generalizada y desarrollo equilibrado del sistema educativo. También tienen tasas de analfabetismo juvenil (20-24 años) de menos de 10%, Cuba, en la que se han sumado posiciones relativamente altas de origen con políticas intencionales, y Paraguay, que es una de las sociedades de más fuerte demanda educativa de la Región, la que posiblemente esté asociada al fenómeno del bilingüismo y a las socializaciones anticipatorias para la migración internacional.

En lo que respecta al impacto de las políticas de integración, se aprecia que países como Ecuador, Venezuela, Panamá y Perú han llegado a situaciones de analfabetismo medio (10 a 20% hacia el año 1970), demostrando que, más allá de la intencionalidad de las políticas, la alta polarización social, la presencia de sectores marginados social y culturalmente (por ejemplo indígenas) y las dificultades normales de un intenso avance cultural, explican que aún persista una exclusión de tanta significación en los grupos etarios juveniles. Con situación de alfabetización similar figuran países como México y Colombia, cuyos puntos de partida, muy bajos, eran propios de las sociedades rurales de los años cincuenta. En estos países han actuado de manera combinada los procesos de urbanización, modernización, de demanda social y de políticas intencionales de desarrollo educativo en el contexto de grandes desequilibrios sociales por efecto de la misma transición (México) o de escaso poder de las masas rurales y marginales urbanas en el sistema político (Colombia).

En una tercera categoría figuran países que hacia 1970 tenían más de 20% de los jóvenes en situación de analfabetismo. Dentro de esta categoría estadística, pueden distinguirse situaciones que responden a condiciones estructurales diferentes. En la primera, figura Brasil, que es el paradigma de una expansión educativa que refleja las mismas distorsiones y polarizaciones que el desarrollo económico y que está estrechamente ligada a la línea de concentración del ingreso. En las áreas económicamente más desarrolladas, la educación se generalizó y su expansión es comparable a la de los países más modernos de la Región; en las áreas subdesarrolladas, y entre los sectores marginales en las áreas de alto crecimiento económico, la exclusión educativa sigue siendo la regla de un sistema que hace depender la educación fundamentalmente de la capacidad económica de las municipalidades. En la segunda situación se

encuentran países centroamericanos rurales de organización social segmentaria, en los que no se constituyó la nación en un sentido moderno, y cuya inestructuración y acumulación de tensiones se expresan hoy día en las opciones de poder oligárquico-militar, respaldadas externamente, y en procesos revolucionarios o de transformación que implican la totalidad del sistema social. Finalmente, Bolivia y Haití tienen situaciones comunes de escaso crecimiento económico y problemas lingüísticos y raciales, con la diferencia de que en Bolivia se asiste a una muy intensa transformación educativa, mientras que Haití es ejemplo de subdesarrollo creciente.

La evolución de la educación primaria está asociada a los indicadores de alfabetización de grupo de edad joven, ya que en América Latina no han sido significativos los procesos educativos informales ajenos a la propia escuela, ni tampoco la acción de instituciones comunitarias no gubernamentales en la difusión de la cultura popular. Hacia los años ochenta, la gran transformación consiste en que todos los niños llegan a la escuela; sin embargo, en las zonas rurales las escuelas son todavía incompletas en muchas regiones y países, y a pesar de existir oferta de ciclo completo en las ciudades, los egresos, al cabo de seis grados, sólo comprenden alrededor de la mitad de los niños en situación de educarse. En este indicador se aprecia claramente la distancia entre países. Hacia 1970, los países de temprana modernización educativa y de integración social consolidada, como Uruguay, registran para la edad de 12 años un 93% de asistencia, mientras que el 87% de los educandos tiene apenas un año de retraso escolar; en el otro extremo, países como Brasil registran porcentajes de 71 y 25% respectivamente.

La educación media incrementó sus efectivos entre 1950 y 1980 en unas diez veces, pasando a registrar en ese último año alrededor de 15 millones de educandos. Las tasas brutas de escolarización hacia 1975 mostraban países con registros de más del 50% (Cuba, Uruguay y Panamá), seguidos por un conjunto de países con más de 30%, entre los que figuran Argentina, México, Colombia, Venezuela, Perú y Chile, y una última categoría de menor escolarización que comprende a los mismos países de alto analfabetismo. El ciclo real de estudios se organiza de manera distinta al ciclo formal: una categoría queda en el analfabetismo funcional (menos de tres grados escolares); otra continúa hasta finalizar la primaria e inicia algún tipo de educación media; y una tercera llega a terminarla o a incorporarse a la universidad.

En la educación media, el fenómeno más significativo es la progresiva concentración de la matrícula en torno a la formación de lo que era el liceo clásico. A pesar de los esfuerzos de los planificadores, las familias — tomando en cuenta, con justa razón, las tendencias del mercado de empleo, la distribución del ingreso y el status— parecen haber estimado que las enseñanzas de tipo técnico no depararían a sus hijos posiciones satisfactorias.

La gran transformación de la Región se registró en el nivel superior. Hacia 1980, la participación de la Región en el volumen de estudiantes en el mundo había ascendido a alrededor de 10%, contra un 4,7% en 1960, y algunos países como Cuba, Ecuador, Panamá, Venezuela, Argentina y Costa Rica tenían más de un estudiante universitario por cada cinco

jóvenes entre 20-24 años, mientras que la relación era de 1 a 6 en Perú, Brasil, Uruguay y República Dominicana. Esta enorme expansión fue acompañada de un considerable aumento de la matrícula femenina: actualmente más del 40% de los estudiantes de educación superior son mujeres.

La matrícula de más de 5 millones de estudiantes trajo consigo una profunda modificación del sistema educativo superior, que pasó desde antiguas condiciones elitistas a otras masivas y a un fuerte predominio de las carreras de ciencias sociales y educación, que son también las de más alto registro femenino.

La antigua universidad, de formación de generalistas (que eran los abogados) y de especialistas en la salud, intentó modernizarse en los años sesenta mediante la incorporación o ampliación de las carreras técnicas, que fue paralela a un concepto de universidad profesionalizada en que los roles difusos de los intelectuales fueron transformados en papeles específicos de estudiantes y de técnicos. Dicho modelo, que tenía por paradigma el de la educación superior estadounidense, suponía una selectividad muy alta. Sin embargo, la fuerte presión social creada por los sectores medios que procuraban acceder a la educación superior no podía ser resistida por los grupos de cúpula, dada su estrategia de legitimación del poder, lo que llevó en la educación superior a una permisividad académica análoga a la de la educación secundaria. Para ello se facilitó la creación provincial o privada de un sinnúmero de universidades de nivel más semejante al de colegios universitarios, mientras que las antiguas universidades oficiales se transformaron en macrouniversidades. En algunos casos coexistieron con universidades de elite de tipo privado o selectivo oficial; en otros, resguardaron, dentro de la estructura universitaria, ciertas áreas de excelencia, con una selección académica muy rigurosa.

Como la expansión educativa fue determinada sólo por factores sociopolíticos, la renovación pedagógica fue mínima: básicamente se amplió el espacio del antiguo modelo elitista. En la educación primaria, se actuó suponiendo una población culturalmente homogénea y familias con medios culturales suficientes como para apoyar, en la socialización doméstica, la formación preescolar. No se consideraron ni las diferencias lingüísticas ni la heterogeneidad de las subculturas, lo que habría llevado a concebir a la escuela como una actividad de integración; por el contrario, el supuesto de referencia fue que el educando era un niño de clase media, capaz de integrarse en los códigos escolares existentes. El resultado fue y es la expulsión sin aprendizaje de los niños del medio popular. En la educación media, se procedió por agregación de contenidos, creándose una indefinición sobre cuál era el eje de la formación intelectual. En la evolución pedagógica europea, este lugar fue ocupado sucesivamente por el latín, la lengua vernácula, la filosofía, las ciencias naturales y las matemáticas; en América Latina, no se definió eje alguno, y no hubo capacidad de formar en torno a las matemáticas, las ciencias y el conocimiento de las estructuras sociales nacionales. En la universidad, la expansión desordenada conspiró contra la creación de centros capaces de generar y difundir conocimientos científicos; y en su mayor parte, los centros continúan siendo unidades de formación profesional. En unos

pocos países —los de más antigua tradición académica y los más grandes de la Región—, se alcanzó el desarrollo científico, ya en los niveles de posgrado, ya en determinadas facultades, o ya, más frecuentemente, en institutos o departamentos especializados, no siempre integrantes de la universidad.

V. Modelos socioeducativos

Si se toma como referencia la evolución de los sistemas educativos de Europa y de los países anglosajones, América Latina, tras tan importante expansión educativa, presenta una estructura desequilibrada que, en la mayoría de los países, reproduce la heterogeneidad estructural propia de sus sociedades. En Europa y Norteamérica, la alfabetización se generalizó antes del establecimiento del sistema educativo primario; este último fue durante medio siglo el nivel casi único de formación, ya que sólo las elites ingresaban en la educación media y superior; pero incorporó efectivamente a toda la población en una cultura escolar. Tras la Segunda Guerra Mundial, la educación media se generalizó, pero según cauces muy metódicos, que mantuvieron las diferencias entre la formación de tipo liceo y las otras formas de educación prolongada; en los años setenta se establecieron ciclos medios comunes. Por último, el ingreso en la educación superior estuvo limitado por los filtros académicos de la secundaria, y respondió a los requerimientos técnico-científicos de economías y sociedades diferenciadas.

En América Latina aún persiste, al filo del siglo XXI, una masa de potenciales analfabetos funcionales; no se ha logrado una escolarización primaria para toda la población (salvo en los países citados como de modernización educativa temprana) y, junto con ello, existe una enorme expansión de la educación media avanzada y de la educación superior, con resultados paradójicos; existen países donde, de cada cinco o seis jóvenes, uno es analfabeto y uno universitario.

Esta estructura es la expresión del carácter fuertemente polarizado del sistema de clases, a lo que se agregan, en muchos países, los rasgos segmentarios fundados en diferencias raciales o lingüísticas, o en la drástica separación entre la sociedad moderna y diferenciada y una masa popular no integrada al sistema. En consecuencia, el que la educación tenga o no un carácter integrado depende de la integración de la estructura social. La expansión registrada no respondió a una planificación ni a un objetivo de la transformación sociocultural, sino a presiones sociales, que se tradujeron en decisiones del Estado, de acuerdo con el poder relativo de los grupos demandantes.

Una pregunta constante es si esta transformación modificó las líneas de la estratificación social. Las respuestas son diferentes según el punto de observación que se asuma. Es positiva si se considera el enorme salto que significó para las grandes masas excluidas el ingreso en el mundo educativo y en la consiguiente racionalización del proceso cultural. Es igualmente positiva si se considera la capacidad de participación política que generó la educación, especialmente si se tiene presente que la socialización ideológica no respondió a las expectativas de los grupos de

poder, y que puede apreciarse una creciente vinculación entre movimientos políticos favorables al cambio y niveles educativos avanzados. Por último, es también positiva en cuanto que facilitó la movilidad social, mayor o menor según los casos nacionales, de grupos medios bajos y proletarios integrados. Es negativa si se observa que la polarización educativa para los grupos marginados es comparativamente hoy mayor que en el pasado, por la ampliación de las distancias educacionales relativas, que se mantienen entre los escasamente educados y los altamente educados. Como parte de la transformación educacional es paralela a la transición estructural de la Región, resulta muy difícil determinar en qué medida incidió la educación y en qué medida la expansión de la posiciones medias en la estructura social; en algunos casos la primera estuvo adelantada, y en otros retrasada respecto de la modificación de la estructura.

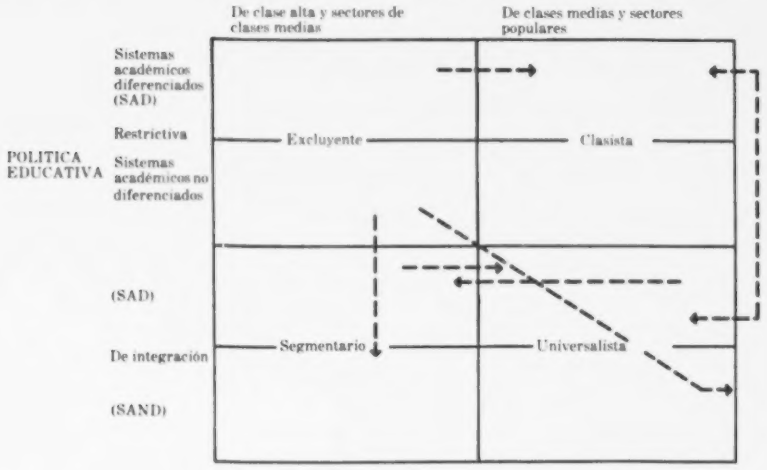
Sin embargo, lo más importante es que la educación introdujo, en sociedades fuertemente adscriptivas, el principio de selección meritocrática, que ejerce un gran efecto democratizador. Es sabido que esta selección, si bien está asociada al origen social de los educandos, nunca se vincula a él en forma rígida, por cuanto la inteligencia no depende de la clase social, y porque un sistema académico diferenciado y eficiente tiene un gran efecto de transformación en el desarrollo de las capacidades. Por eso, la expansión educativa constituyó una amenaza para los grupos superiores, que respondieron al impulso democratizador con dos grandes instrumentos: el primero, la reducción de hecho de la calidad académica de la oferta educativa dirigida hacia los sectores populares; el segundo, la creación de circuitos educativos paralelos que enlazan un origen social medio-alto con una formación que abarca niveles desde preescolares hasta universitarios, con alta calidad académica, y que coexisten tanto con circuitos de calidad media como con otros de más bajo nivel, que sólo mantienen una apariencia de la educación y de la cultura. Esos circuitos superiores, en algunos casos reforzados por su carácter privado y sus altos costos, cumplen la función de vincular posiciones sociales de origen con posiciones sociales de llegada, ya que el mercado de empleo se rige por la segmentación social o por la polarización propias del sistema de clases.

Para finalizar, y a los efectos de un análisis más pormenorizado en el seminario, se presenta en el Gráfico 1 un modelo de interpretación construido mediante el entrecruzamiento de las siguientes variables: articulación dominante en el tipo de demanda educativa, política educativa desarrollada por el Estado y grado de diferenciación de los sistemas educacionales (esta última interviene en la calificación del tipo educativo, pero no lo determina). De aquí que el análisis presente cuatro modelos de situación socioeducativa que intentan comprender, en términos muy generales, la variedad de situaciones históricas concretas que se dan en la Región.

A estos cuatro modelos los hemos denominado excluyente, clasista, segmentario y universalista. El modelo educativo excluyente es el que resulta de combinar una política estatal restrictiva con una demanda de educación donde predominan los sectores de clase alta y una fracción asociada de las clases medias. Si estos sectores son dominantes en la

GRAFICO No. 1

ARTICULACION DOMINANTE EN EL TIPO DE DEMANDA EDUCATIVA



sociedad civil, y en especial en establecer la demanda educativa, y se enfrentan a un Estado que intenta hacer una política de integración social y nacional, el resultado será un modelo educativo segmentario. El modelo educativo clasista surge cuando se articulan clases medias y clases populares que demandan educación como una forma de participación social, mientras que el Estado, que representa a los grupos dominantes, no sólo restringe la oferta educacional, sino que intenta ajustarla en cantidad y calidad al nivel de participación y de aspiración a la movilidad social que considera pertinente para cada clase social. Por último, el modelo educativo universalista emerge cuando las clases medias y los sectores populares integran, de alguna forma, una alianza de poder entre cuyos objetivos figura precisamente una política educativa de integración social y nacional; más aún, en sus casos extremos, dicha política puede proponerse compensar, por lo menos parcialmente, la desigual distribución de los bienes —materiales e inmateriales— que originan las clases sociales, y hace de la educación un sistema de selección meritocrático.

En cada uno de los compartimientos del gráfico se ha establecido, a su vez, una subdivisión en dos categorías: en la primera figuran los sistemas educativos diferenciados que lograron una conformación específica donde predominan los objetivos académicos y científicos; en la segunda, aquellos que, dada su dependencia del sistema de poder o de las clases sociales, no lograron constituirse como subsistema diferenciado.

Dado el carácter del fenómeno educativo en la Región, resulta insuficiente un análisis que lo considere en cuanto subsistema, función cultural o, en otra terminología, proceso de reproducción de la ideología de las clases dominantes. Su expansión está vinculada a las contradicciones del proceso de cambio de la sociedad latinoamericana; más aún, tiende a acentuar dichas contradicciones y sus repercusiones sobre la estructura social son de suma importancia para la dimensión política de articulación de grupos en torno a proyectos sociales y para la dimensión de formación de recursos humanos, que hoy constituyen uno de los fundamentos de una capacidad regional para incorporarse al cambio científico y tecnológico. Dada la transformación de las sociedades avanzadas, dicho cambio se perfila necesariamente como el futuro de América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

Esta ponencia ha sido elaborada sobre la base de una serie de conocimientos contenidos en la bibliografía latinoamericana sobre sociedad y educación. En particular, las fuentes de aspectos estadísticos y conceptuales se encuentran en los textos vinculados a la labor del proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe que fuera coordinado por el autor de la ponencia. De ese conjunto de materiales, se agrega la lista de publicaciones generales y, además, se destacan los siguientes textos editados como libros:

CEPAL, Revista de la CEPAL N° 21, Santiago, 1983.

NASSIF, Ricardo, Germán W. Rama, Juan Carlos Tedesco, *El Sistema Educativo en América Latina*, Editorial Kapelusz, S.A., Buenos Aires, 1984.

PARRA, Rodrigo, Germán W. Rama, J. Rivero Herrera, Juan Carlos Tedesco, *La Educación Popular en América Latina*, Editorial Kapelusz, S.A., Buenos Aires, 1984.

RAMA, Germán W. (Coord.), *Mudanças Educacionais na América Latina*, Ed. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, Ceará, 1983.

_____, (comp.), *Educación y Sociedad en América Latina y el Caribe*, Proyecto UNESCO/CEPAL/PNUD, Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, Ed. UNICEF, Santiago, 1980.

_____, *Educación, Imágenes y Estilos de Desarrollo*, Cuadernos de la CEPAL N° 31, CEPAL, Santiago, 1983 (2a. ed.).

———, *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolarización básica*, Cuadernos de la CEPAL N° 41, CEPAL, Santiago, 1982.

———, *Universidad, Clases Sociales y Poder*, CENDES, Editorial El Ateneo, Caracas, 1982.

WEINBERG, Gregorio, *Modelos Educativos en la Historia de América Latina*, Editorial Kapelusz, S.A., Buenos Aires, 1984.

CUADRO 1

América Latina. Tasas brutas de matrícula por nivel de enseñanza, 1970-1980

Tasas brutas de matrícula
(Porcentajes)

Países	Último grado* 1er. nivel		Total (a) 2o. nivel		Total (b) 3er. nivel	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Argentina	68	83	44	59	14	24
Bolivia	33	44	24	36	9	17
Brasil	57(c)	65(c)	16	33	5	12
Colombia	54	81	24	46	5	11
Costa Rica	80	85	28	48	11	26
Cuba	80	94	26	73	5	20
Chile	54	82	39	55	9	11
Ecuador	61	88	26	52	8	37
El Salvador	44	55	18	23	3	4
Guatemala	23	37	10	16	3	8
Haití	25	36	7	13	0.4	1
Honduras	41	44	14	30	2	8
México	63	89	22	47	6	14
Nicaragua	31	39	18	43	6	14
Panamá	69	89	39	65	7	22
Paraguay	49	63	17	26	4	7
Perú	73	89	36	57	11	19
Rep.Dominicana	39	64	20	40	7	10
Uruguay	92	96	61	60	10	16
Venezuela	65	81	28	40	11	20

Fuente: Anuario estadístico UNESCO, 1984. Anuario estadístico de América latina CEPAL, 1983. Proyecciones de población, CELADE.

(a) Homogeneizados para permitir comparación entre ambos años cuando hubo cambios en el sistema educativo.

(b) Se consideró en todos los casos el grupo de 20 a 24 años de edad.

(c) Corresponde a matriculados en el 6° grado de primaria en 1975 y 1980, respectivamente.

* Corresponde al porcentaje de matriculados en el 6° año de primaria sobre la población de 12 años, con excepción de Argentina (7° año primaria); Bolivia (8° año); Chile (8° año) y Colombia (5° año).

CUADRO 2

América Latina: Tasas de analfabetismo en la población de 15 años y más y de 15 a 24 años. ca. 1970 y ca. 1980

Países	Año	Total	Urbano	Rural	Año	Total	Urbano	Rural	Edades
Argentina	1970	4.2			1980	3.1			15-24 años
		7.4				6.1			15 años y más
Bolivia					1976	17.3	5.3	28.2	
						36.8	18.5	53.0	
Brasil	1970	25.3	11.6	43.6	1980	16.1	8.5	33.6	
		33.6	20.0	53.3		25.5	16.8	46.3	
Colombia	1973	11.5	6.8	23.0					
		19.3	12.3	34.6					
Costa Rica	1973	5.2	1.9	7.8					
		11.6	4.9	17.0					
Cuba					1981	0.4			
						2.2			
Chile	1970	4.7	2.8	11.5	1980*	1.8	1.3	4.1	
		11.6	7.3	26.8		6.4	4.3	16.8	
Ecuador	1974	14.0	4.2	22.7	1982	6.6	2.4	11.8	
		25.8	9.7	38.2		16.4	6.2	27.7	
El Salv.	1971	28.8	10.3	43.4					
		43.2	22.1	59.3					
Guatemala	1973	45.4	20.5	60.4					
		53.9	28.2	68.6					
Honduras	1974	27.1	9.4(a)						
		41.6	21.1	54.4					
México(b)	1970	16.4	5.0	18.5	1980	8.1	2.1	9.1	
		25.8	10.0	28.7		17.0	5.9	18.9	
Nicaragua	1971	35.1	11.5	58.9					
		42.4	19.3	65.3					
Panamá	1970	12.6	2.6	24.0	1980	4.5	2.3	9.6	
		21.7	6.3	38.0		12.9	5.2	27.1	
Paraguay	1972	9.6	4.7	13.0	1982	5.8	2.5	8.7	
		19.6	11.3	25.3		12.5	6.3	17.6	
Perú	1972	13.3	4.4	31.1	1981	6.6	2.0	17.3	
		27.2	12.6	51.9		17.4	7.7	37.7	
Rep.Dom.	1970	21.1	10.8	29.2					
		32.7	18.1	43.1					
Uruguay	1975	1.6	1.3	3.3					
		6.1	5.2	11.0					
Venezuela	1971	12.7			1981	7.0			
		23.3				15.3			

Fuente: Cifras elaboradas con información de censos de población.
* Chile (1980), Encuesta Nacional de Empleo, INE.
(a) Corresponde a la capital.
(b) La desagregación por zona corresponde al Distrito Federal y resto del territorio.

CUADRO 3

Relación entre la escolarización universitaria, el analfabetismo, la urbanización y el producto interno bruto por habitante América Latina: países seleccionados. Circa 1980.

	Producto interno bruto p/habitante[1]	Grado de Urbanización[2]	Tasas de analfabetismo[3] entre adultos	jóvenes	Tasas brutas[4] de escolarización universitaria
Uruguay	alto	alto	6.1	1.6	15.9
México	alto	medio	17.0	8.1	14.0
Argentina	alto	alto	6.1	3.1	23.6
Venezuela	alto	alto	15.3	7.0	20.2
Panamá	alto	medio	12.9	4.5	22.2
Chile	alto	alto	6.4	1.8	10.9
Costa Rica	medio alto	bajo	8.0*	3.0*	25.8
Brasil	medio alto	medio	25.5	16.1	12.0
Colombia	medio alto	medio	13.0*	6.0*	10.6
Ecuador	medio alto	medio	16.4	6.6	37.3
Perú	medio bajo	medio	17.4	6.6	19.2
Paraguay	medio bajo	bajo	12.5	5.8	7.2
Bolivia	bajo	bajo	36.8	17.3	16.5
Honduras	bajo	bajo	41.6**	27.1**	4.6***
	Promedio simple		16.8	8.2	17.1

Fuente: *Producto interno bruto (PIB) por habitante*: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1983. *Grado de urbanización*: Proyecciones efectuadas por CELADE sobre la base de información censal. *Tasas de analfabetismo*: Cifras elaboradas a partir de datos censales publicados. *Tasas de escolarización universitaria*: Anuario Estadístico, UNESCO, 1984.

* Tasas estimadas sobre la base de la reducción promedio del analfabetismo en los países restantes en el período 1970-1980.

** Corresponde a 1974; *** Corresponde a 1975.

1. La escala de PIB por habitante en 1980 considera *alto* más de US$1000; *medio alto* entre US$700 y US$1000; *medio bajo* entre US$500 y 700; *bajo*, menos de US$500 anuales. Las cifras están expresadas a precios de mercado y en dólares constantes de 1970.

2. La escala de grado de urbanización considera *alto* más de 75% de población urbana, según definición censal; *medio*, entre 50% y 75%; *bajo*, menos de 50%.

3. Las tasas de analfabetismo son las reportadas en los últimos censos de población con las excepciones de Chile, que se obtuvo de Encuesta Nacional del Empleo de 1980 y las estimaciones hechas para Colombia y Costa Rica. La tasa para adultos corresponde a la población de 15 años y más, y la de jóvenes a la población de 15 a 24 años de edad.

4. Corresponde al total de matriculados en la enseñanza de 3er. grado.

UN DESAFÍO FUNDAMENTAL DE LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA DURANTE LOS PRÓXIMOS 25 AÑOS: CONSTRUIR SU SENTIDO

*Cecilia Braslavsky**

RESUMEN

La autora considera dos modos de encarar un texto para el seminario sobre "La educación en América Latina durante los próximos 25 años. Los grandes desafíos: Las respuestas fundamentales". Uno sería utilizar la aproximación de los "estados del arte"; y el otro, escribir un breve ensayo. Después de indicar cómo se utilizaría el primer modo y presentar su ventaja y su limitación, opta por el enfoque predominantemente ensayístico.

Desde que las sociedades de América Latina se propusieron construir sus propios Estados Nacionales, independientes de sus metrópolis, se fueron gestando modelos educativos que tuvieron vinculación con las prioridades societales de cada período histórico. El modelo educativo propuesto giró en cada caso en torno a un eje fundamental, que fue en el primer momento la libertad; más adelante, fue la construcción y consolidación del Estado como espacio político compartido y red institucional especializada y diversificada; en un tercer momento, el progreso de la Nación promovido por el Estado a través, precisamente, de la educación; y en un cuarto momento, el crecimiento, siendo la educación como el motor para el mismo, en particular del crecimiento económico.

En estas concepciones había un común denominador: la convicción de que la educación contribuía a la formación y al desarrollo de las naciones americanas, y a la liberación y al crecimiento de los ciudadanos. Era un optimismo pedagógico que hizo crisis hacia los años 70, al perderse la confianza en la educación y cuestionarse la necesidad del saber elaborado. Del optimismo se pasó a una especie de suicidio pedagógico; una consecuencia fue la pérdida de sentido de la educación latinoamericana, con características distintas en cada país. Hoy puede decirse que en América Latina no existe un eje movilizador del quehacer educativo.

La pérdida de sentido de la educación latinoamericana se vive diariamente, y el tipo de crítica —a las formas o al fondo-- que se hace a la misma no ha permitido dotarla de un nuevo sentido. La educación latinoamericana se quedó sin contenidos y sin métodos, y en algunos casos hasta sin el entrenamiento en las habilidades básicas para la comunicación y el

*Coordinadora del Área Educación y Sociedad del Programa Buenos Aires de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnias (CONICET) de la República Argentina y Profesora de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

trabajo, aunque hay espacios no afectados por esta tendencia. Investigaciones de países distintos muestran fenómenos que indican la transformación de la educación latinoamericana en una especie de ritual.

Pero los latinoamericanos no pueden permanecer impasibles ante la aceptación de que sus sociedades están en crisis. Es fundamental que se dé un nuevo sentido a la educación que se transforme en leit-motiv *para recuperar una necesaria cuota de optimismo. Un elemento de numerosas propuestas es la participación, orientada hacia la propuesta de una educación para la participación en el propio beneficio.*

SUMMARY

The author contemplates two ways of approaching a seminar on "Education in Latin America in the Next Twenty-Five Years: The Great Challenges and Basic Responses." One way would be to review the state of the art and the other would be to write a short essay. After describing how the former would be used, and mentioning its advantages and limitations, she chooses the main approach of an essay.

From the time the Latin American societies decided to build their own national states free from their mother country, educational models evolved that were based on the societal priorities of each historical period. The proposed educational model in each case centered on a basic premise which, in the first instance, was liberty. This was followed by the construction and consolidation of the state as a shared political space and specialized and diversified institutional network. At a later stage, progress of the nation was promoted by the state through education. In the fourth stage growth, and especially economic growth, was the point of focus, with education being the driving force.

There was a common denominator to these concepts: the conviction that education would contribute to the making and development of the American nations as well as to the freedom and growth of their citizenry. Pedagogic optimism brought about the crisis of the 1970's, with a loss of confidence in education and doubts as to the need for scholarly knowledge. Optimism turned into a kind of pedagogic suicide, which led to loss of the sense of Latin American education, with individual features in each country. It may be said that at present there is no driving force for Latin American educational activity.

Loss of the sense of Latin American education is experienced on a daily basis, and the type of criticism, whether of the forms or the background, have made it impossible to strengthen it with a new sense. Latin American education was bereft of contents and methods and, in some instances, without the provision of basic skills for communication and work, although some areas have been unaffected by this trend. Studies of several countries reveal phenomena indicating that Latin American education is becoming a ritualistic form.

Latin Americans cannot accept impassibly that their societies are in a crisis. It is essential for education to receive a new meaning to make it into

the dominant theme for recovery of the necessary level of optimism. A common feature of many proposals is participation in an approach to education that encourages self-improvement.

RÉSUMÉ

L'auteur examine deux approches pour l'élaboration d'un texte pour le séminaire sur "L'éducation en Amérique latine durant les 25 prochaines années. Les grands défis: Les réponses fondamentales". D'une part, il s'agirait d'utiliser l'approche basée sur "l'état des connaissances" et l'autre serait d'écrire un bref essai. Après avoir indiqué comment serait appliquée la première approche et après avoir fait état des avantages et des restrictions, l'auteur choisit de mettre l'accent essentiellement sur l'élaboration d'un essai.

Depuis que les sociétés de l'Amérique latine ont proposé de mettre sur pied leurs propres Etats nationaux, indépendent des métropoles, elles ont fait en sorte de mettre au point des modèles d'enseignement qui ont eu des liens avec les priorités établies par la société à chaque époque historique. Le modèle d'enseignement proposé a tourné dans chaque cas autour d'un axe fondamental qui a été le premier moment de la liberté; plus loin, il s'est agi de la construction et de la consolidation de l'Etat comme espace politique partagé et un réseau institutionnel spécialisé et diversifié. Dans un troisième moment, a été abordé le progrès de la nation encouragé par l'Etat à travers précisément l'éducation et dans un quatrième moment, la question a été le taux de la croissance, l'éducation en ayant toujours été l'élément moteur, en particulier de la croissance économique.

Un dénominateur commun pourrait être relevé dans toutes ces conceptions, à savoir la conviction que l'éducation contribue à la formation et au développement des nations américaines et à la libération et à l'épanouissement des citoyens. C'était un optimisme pédagogique qui a abouti à une crise vers les années 70, lorsque toute confiance a été perdue dans l'éducation et que la nécessité du savoir élaboré a été mise en cause. De l'optimisme, on est passé à une espèce de suicide pédagogique. Une conséquence a été la perte du sens de l'enseignement en Amérique latine, avec des caractéristiques distinctes dans chaque pays. On peut dire aujourd'hui qu'en Amérique latine, il n'existe pas un axe mobilisateur du travail éducatif.

La perte de ce sens de l'enseignement en Amérique latine est vécue chaque jour et le genre de critique — portant sur la forme aussi bien que sur le fond —formulé à cet enseignement n'a pas permis de le doter d'une nouvelle orientation. L'enseignement en Amérique latine est demeuré sans contenu et sans méthode et dans certain cas sans la formation en capacités essentielles pour la communication et le travail, bien qu'il y ait eu des secteurs non affectés par cette tendance. Des recherches menées dans des pays divers montrent ces phénomènes qui indiquent la transformation de l'éducation en Amérique latine en une espèce de rituel.

Mais les latino-américains ne peuvent pas rester impassibles en acceptant le fait que leurs sociétés soient en crise. Il est fondamental que l'on

donne une nouvelle orientation à l'éducation qui puisse devenir un leit motiv, *si l'on veut regagner une certaine dose d'optimisme. La participation axée sur la proposition d'une éducation en vue de la participation au bénéfice de tous, constitue un élément des nombreuses propositions présentées.*

RESUMO

A autora considera dois modos de encarar o texto para o seminário sobre "A educação na América Latina nos próximos 25 anos. Os grandes desafios: as respostas fundamentais". Um deles seria utilizar a aproximação dos "estados da arte"; e o outro, redigir um curto ensaio. Após indicar como seria utilizado o primeiro modo e apresentar suas vantagens e limitações, opta pelo enfoque predominantemente ensaísta.

Desde que as sociedades da América Latina se propuseram a construir os seus próprios Estados nacionais, independentes de suas metrópoles, foram sendo criados modelos educacionais que tiveram vinculação com as prioridades das sociedades de cada período histórico. O modelo educacional proposto girou, em cada caso, em torno a um eixo fundamental, que foi, no primeiro momento, a liberdade. Mais adiante, foi a construção e consolidação do Estado como espaço político compartilhado e como rede institucional especializada e diversificada. Num terceiro momento, foi o progresso da nação promovido pelo Estado por meio, precisamente, da educação. E, num quarto momento, foi o crescimento, sendo a educação o seu motor, em particular do crescimento econômico.

Nestes conceitos haria um denominador comum: a convicção de que a educação contribuía para a formação e o desenvolvimento das nações americanas, e para a liberação e o crescimento dos cidadãos. Era um otimismo pedagógico, que deu origem a crise até a década de 70, ao perder-se a confiança na educação e questionar-se a necessidade do saber elaborado. Do otimismo passou-se a uma espécie de suicídio pedagógico como conseqüência da perda de sentido da educação latino-americana, com características diferentes em cada país. Hoje pode-se dizer que na América Latina não existe um eixo mobilizador do trabalho educacional.

Vive-se diariamente a perda de sentido da educação latino-americana e o tipo de crítica — às formas ou ao fundo — que a ela se faz não permitiu dotá-la de um novo sentido. A educação latino-americana ficou sem conteúdo e sem métodos e, em alguns casos, até sem treinamento nas habilidades básicas para a comunicação e o trabalho, embora haja espaços não afetados por esta tendência. Pesquisas de diversos países demonstram fenômenos que indicam a transformação da educação latino-americana numa espécie de ritual.

Mas os latino-americanos não podem permanecer imapassíveis ante a aceitação de que suas sociedades estão em crise. É fundamental que se dê um novo sentido à educação, que se transforme em leit motiv *para recuperar a necessária cota de otimismo. Um elemento de numerosas propostas é a participação, orientada para a proposta de uma educação para a participação no próprio benefício.*

I. Introducción

Hay por lo menos dos modos posibles de encarar un texto para un seminario tan vasto como el que se convoca bajo el título "La educación en América durante los próximos veinticinco años. Los grandes desafíos: Las respuestas fundamentales". Uno consiste en utilizar la aproximación de los 'estados del arte'. El segundo consiste en escribir un breve ensayo.

De acuerdo con el primer modo de aproximación, habría que rastrear en los diagnósticos sobre la situación educativa de la población de América de la posguerra aquellos aspectos señalados como insatisfactorios por los organismos intergubernamentales, los gobiernos de cada país, los grandes proyectos y programas de investigación educativa y las organizaciones no gubernamentales multinacionales y nacionales. A ese rastreo habría que sumar otro a partir de los diagnósticos sobre la situación de las oportunidades educativas, formales e informales. A partir de ambos rastreos se podría realizar un catálogo de aspectos insatisfactorios y una clasificación de los países del subcontinente de acuerdo con la manera particular en que cada uno de ellos se presente y con cuáles sean en cada caso los más apremiantes. La superación de cada aspecto insatisfactorio sería un desafío para la educación de América durante los próximos veinticinco años. Posteriormente se podrían recuperar las experiencias de países en donde esos aspectos se hubieren superado y estudiarlos creativamente para proponer alternativas de solución para aquellos otros países donde no hayan sido superados, teniendo en cuenta, por supuesto, las condiciones estructurales y coyunturales específicas de cada caso. Tal vez la mayoría de los técnicos de la Región llegaríamos por ese camino a definir desafíos bastante similares, con énfasis naturalmente distintos de acuerdo con el país o los grupos de países de donde provenga nuestra principal experiencia. Tal vez también llegaríamos a proponer respuestas similares. De todos modos, aun cuando tuviéramos grandes diferencias, estas podrían reflejarse en el documento.

Con referencia a los problemas, seguramente todos dedicaríamos respectivamente un capítulo de nuestro texto al analfabetismo; la situación de desventaja de la población rural y femenina, en especial en los países con altos porcentajes de población indígena; el fracaso escolar, en particular en los primeros grados de la escuela primaria; el abandono del sistema educativo antes de cumplir con la escolaridad obligatoria por parte de numerosos adolescentes; y las deficiencias en la capacitación para el trabajo que poseen los jóvenes que egresan del nivel secundario y superior. Probablemente, muchos agregaríamos capítulos referentes a la desigual distribución de oportunidades y posibilidades educativas, conforme al origen socioeducacional de la población; la confrontación entre la cultura de origen de la población de sectores populares y la cultura escolar propia de los sectores medios y altos; los problemas de identidad que esto acarrea; y la elevación del nivel de instrucción formal de la población sin correspondencia con la adquisición de conocimientos acordes con los cambios tecnológicos más recientes.

Al referirnos a las causas de esos problemas, trataríamos obligadamente la situación de creciente endeudamiento y la falta de crecimiento de la

80

mayor parte de las economías nacionales, con la consecuente escasez de recursos para educación. La frecuente inestabilidad política, a lo que muchos de nosotros agregaríamos el desarrollo dependiente, desigual y no integrado de nuestras sociedades y las dificultades para constituir y consolidar un estilo político participativo y social equitativo, no dejaría de ser mencionada. Con más énfasis de lo que hubiera sucedido en la gran mayoría de los escritos de técnicos y críticos de la década de los 70, en nuestros textos no faltarían referencias a las llamadas causas endógenas al sistema educativo, que codefinen las carencias de la situación educativa de la Región. Entre las mismas se ubicarían los problemas de cantidad y calidad de recursos materiales y humanos disponibles, la estructura de los currículos y planes de estudio, los criterios de selección de contenidos excesivamente centralizados o descentralizados, los mecanismos poco democráticos de conducción del sistema educativo en su conjunto, de cada institución en particular y de la relación entre profesores y alumnos, a los que más de un pedagogo crítico no dudaría en calificar de autoritarios, etc.

En lo que respecta a las propuestas, seguramente se tendería a coincidir en señalar las ventajas de la movilización de toda la población por más y mejor educación, de la redistribución de recursos, de ciertas formas de regionalización, del uso de la tecnología educativa, de la necesidad de más y mejor investigación educativa, de su uso más allá del intercambio académico, etc. Se tendería tal vez a divergir en cuanto al lugar que deben ocupar los métodos y los contenidos en los sistemas educativos, ya que algunos seguramente pondrían el énfasis en aquellos y otros en estos. Otras alternativas en discusión serían el tipo y grado de centralización o de regionalización deseable, el grado de especificidad de la formación laboral que debe dar el sistema educativo y el momento en que debe comenzar la manera de articular los sistemas de educación formal a otro tipo de oportunidades educativas, por nombrar algunos aspectos.

El modo descrito de abordar el tema de los desafíos y de las propuestas de la educación para los próximos 25 años tendría una gran ventaja y una gran limitación. La ventaja consistiría en que convocaría en un solo documento, en forma sintética, todo lo que hay sin hacer, pensado o por hacer en ese período; y también a todos los 'cómo hacerlo' conocidos. La limitación radicaría en que la propia necesidad de recuperación de la totalidad de diagnósticos e interpretaciones en forma exhaustiva y respetuosa de quienes los produjeron pondría trabas a la reflexión creativa y a las posibilidades de despertar entusiasmo frente al futuro; precisamente a las dificultades por ir más allá de lo dado.

Un enfoque predominantemente ensayístico dejará necesariamente de lado algunos problemas y muchas respuestas que se fueron encontrando para los mismos. Dejará en evidencia la lógica del razonamiento personal; pero tal vez por eso mismo sea más provocativo y promueva el tipo de reflexión y la apertura de caminos intelectuales, necesarios para contribuir a que se encuentren motivos para una aproximación entusiasta a las últimas décadas de nuestro siglo. En este sentido, nos ha parecido que una presentación de este carácter podía ser útil a este seminario.

II. Los ejes de los modelos educativos latinoamericanos

Desde que las sociedades de América Latina se propusieron construir sus propios Estados Nacionales, independientes de las metrópolis española y portuguesa, se fueron gestando en el subcontinente modelos educativos que tuvieron vinculación con las prioridades societales de cada período histórico de mediana duración. El modelo educativo propuesto giró en cada caso alrededor de un eje fundamental. Aun a riesgo de caer en cierto esquematismo, se puede proponer que, más allá de diferencias nacionales a veces fundamentales y otras de detalle, ese eje fundamental fue en un primer momento la libertad; más adelante la construcción y consolidación del Estado como espacio político compartido y red institucional especializada y diversificada; en un tercer momento, el progreso de la Nación promovido por el Estado a través, precisamente, de la educación; y en un cuarto momento, el crecimiento.

1. Educar para la libertad

Fueron los líderes de la independencia latinoamericana quienes propusieron educar para la libertad. Simón Bolivar, Miguel Hidalgo, Mariano Moreno, Manuel Belgrano, José Artigas y tantos otros líderes de la independencia latinoamericana promovieron un modelo educativo centrado en la necesidad de conquistar y consolidar la independencia de la metrópoli como una forma de conquista de la libertad colectiva de los pueblos, condición necesaria para la conquista de la libertad individual de cada uno de quienes los integraban. Esta concepción se perpetuó a través de distintas corrientes de pensamiento, en particular del liberalismo político latinoamericano de origen inglés y latinoamericano y de los intelectuales románticos o revolucionarios herederos del pensamiento jacobino, receptores de las obras del entusiasta socialismo francés de mediados del siglo XIX o creadores de formas autóctonas de pensamiento igualitario.

2. Educar para la construcción del Estado Nacional

La historia de América iría demostrando que la libertad no podía conquistarse por un acto de voluntad, sino que exigía un esfuerzo de construcción. Ese esfuerzo de construcción debía tener, además, un organizador poderoso, que fuera más allá de las propuestas y acciones de un puñado de líderes con ideas y proyectos claros. Un organizador material y un espacio inmaterial en el cual discutir las diversas posibilidades de acción, sin riesgos para la libertad costosamente conquistada y lo suficientemente frágil como para que pudiera perderse a manos de nuevas metrópolis. Ese organizador debía ser el Estado Nacional. Sin Estado Nacional no podía haber libertad.

Los sistemas educativos fueron, a la vez, un producto y un motor de la construcción de ese Estado. Al hacerse presente una conducción política centralizada, fue necesario y posible que se hiciera cargo de crear instituciones representativas y promotoras de su existencia en cada rincón del país, que las dotara de una razón de ser y las mantuviera. Ninguna

institución podía ser más adecuada para asumir la representación del Estado que las escuelas y colegios. Pero a su vez, al existir, transmitían preceptos ideológicos y parcelas del saber elaborado, útiles para otorgar unidad a la población gobernada y administrada por ese Estado Nacional. De este modo, esas instituciones no sólo fueron el producto, sino también el motor de la construcción del Estado Nacional, donde el Estado se constituyó el sistema educativo también (Chile, Argentina, Uruguay, México). Donde no hubo un Estado Nacional consolidado, no hubo educación nacional ni educación del pueblo alguna, más allá de la familiar y de la religiosa, hasta la aparición de aquel (en Venezuela, por ejemplo).

3. Educar para el progreso

Pero la mera existencia del Estado Nacional y de las escuelas y colegios no garantizaba estabilidad ni satisfacción de las necesidades de la población. Luego del desarrollo institucional, era posible y necesario desarrollar la producción y el intercambio; y en ese contexto, la educación necesaria para satisfacer más ampliamente un conjunto de necesidades de individuos dotados de ciertos derechos políticos, pero privados de una cantidad de derechos sociales y limitados en su participación societal. Producir para comerciar, comerciar con el extranjero, crear vías de comunicación con el interior a través de los ferrocarriles, el telégrafo, el correo, etc., y generar condiciones de vida urbanas, fueron algunas de las dimensiones del progreso que, por lo demás, sólo iba a poder avanzar mientras los hombres de las naciones que debían progresar estuvieran educados, entendiéndose por tales a aquellos que hubieran permanecido un mínimo de cuatro, cinco o seis años en la escuela. Nuevamente, y dicho de manera esquemática, progreso y educación fueron de la mano. En Argentina, Chile, Uruguay, en cierta medida en Costa Rica, y con otra modalidad en México, la segunda fue parte de un proceso mayor que recibió el nombre de progreso, se dio a veces antes y otras después, aunque luego algunos criticaran su condición de tal.

4. Educar para el crecimiento económico

Cuando ya las naciones habían progresado en algunos aspectos o, dicho con otros términos, habían avanzado en su proceso de modernización, se trataba de que crecieran o de que se siguieran modernizando. Debían tener más producción, más ciudades, más educación, más medicina. Pero de todos estos elementos la educación era el más importante. Era el motor de todas las otras dimensiones del crecimiento, en particular del crecimiento económico. Por eso el objetivo fundamental de todas las reformas educativas, desde los años 50 en adelante, fue fundar más escuelas, más colegios, crear nuevas universidades, particularmente universidades técnicas. Todo eso se habría de hacer aumentando el presupuesto educativo, para que, a partir de ese crecimiento que podía ser provocado por la acción del Estado y de los agentes que concurrieran con él, se produjera la evolución necesaria de las sociedades latinoamericanas a imagen y semejanza de las sociedades que las precedieron en sus procesos de modernización.

5. El suicidio educativo

Las concepciones de educar para la libertad, para el progreso y para el crecimiento tuvieron un común denominador, al igual que educar para la construcción del Estado Nacional. Ese común denominador fue la profunda convicción de todos los involucrados —promotores, beneficiarios y marginados de la educación— de que la educación debía y podía contribuir a la formación y al desarrollo (en el sentido vulgar del término y sin connotaciones derivadas de ninguna teoría particular) de las naciones americanas. Al hacerlo, contribuiría además a la liberación (nuevamente en el sentido vulgar) y al crecimiento de cada uno de los ciudadanos que participaran de esa educación. Dicho en otros términos, aquel común denominador era el optimismo pedagógico, que tenía, además, dos dimensiones: una nacional y la otra individual.

Alrededor de los 70, ese optimismo pedagógico entró en crisis. Sectores muy importantes de las sociedades americanas, y muchas veces de sus propios gobiernos y estados, perdieron la confianza en la capacidad de la educación de contribuir a la formación y al desarrollo de las naciones americanas. A veces lo manifestaron y otras no; pero tomaron decisiones —por ejemplo, su autodeclaración como estado subsidiario en materia educativa o la enajenación por parte de la sociedad de múltiples responsabilidades respecto de la definición de objetivos, personal y otras orientaciones de la educación— que en definitiva derivan de una pérdida de confianza. Podría decirse que esta pérdida de confianza en la educación viene de la pérdida de confianza en todos los mecanismos políticos y sociales para resolver las necesidades de la población.

En efecto, a comienzos de la década de los 70, se puso de manifiesto que sociedades que contaban con márgenes no despreciables de libertad y de crecimiento económico no habían logrado satisfacer un conjunto de necesidades de amplios sectores sociales, ni tan siquiera a nivel de las denominadas necesidades básicas. Más aún, se comenzó a poner en duda la pertinencia de la búsqueda de satisfacción de necesidades a través del crecimiento económico y de la libertad política y se llegó a cuestionar la legitimidad de necesidades hasta entonces consideradas prioritarias, como la educación formal. Se generaron y difundieron teorías que en América Latina no tuvieron nombre, pero que estaban claramente emparentadas con las teorías del crecimiento cero de los países altamente industrializados, de acuerdo con las cuales la meta de las naciones de América ya no debía crecer sino dejar de hacerlo, y en consonancia con las cuales la verdadera libertad ya no radicaba en alcanzar mayores y mejores posibilidades de satisfacción de necesidades, sino en poseer la posibilidad de optar entre acceder o no acceder a ciertos bienes y servicios que se habrían generado para satisfacer necesidades supuestas. Uno de esos bienes era el saber elaborado, el servicio correspondiente, el sistema de educación formal y la necesidad supuesta, la del conocimiento.

En círculos políticos, pero sobre todo en círculos académicos, se cuestionó la pertinencia y necesidad del saber elaborado para el desarrollo de las naciones americanas y de los ciudadanos americanos. Se cuestionó, en consecuencia, la razón de ser de los sistemas de educación formal y la

existencia de una necesidad real en las grandes mayorías nacionales de acceder al saber elaborado a través de la asistencia a los sistemas de educación formal. Del optimismo pedagógico se pasó a una suerte de suicidio pedagógico. Numerosos profesores de sociología de la educación y de pedagogía participaron de diversas maneras de un movimiento intelectual de crítica radical a su quehacer y no, como había sucedido muchas veces antes, a las modalidades particulares de ese quehacer en cada una de sus sociedades. ¿Qué relación tuvo este movimiento intelectual con la evolución de la educación de América? A nuestro modo de ver, una relación mucho más profunda de lo que aparece a primera vista.

6. La ausencia de un eje para el modelo educativo de los próximos años

Una de las consecuencias del suicidio educativo fue la pérdida de sentido de la educación latinoamericana, aunque por cierto esta pérdida de sentido no se debe sólo al 'suicidio educativo'. Si antes se educaba para la libertad, para el progreso o para el crecimiento, toda la inversión en educación, los esfuerzos de las familias de sectores populares para enviar a los niños a las escuelas y de las de sectores medios para enviar a los jóvenes a los colegios secundarios y a las universidades, la dedicación profesional de los docentes, su obligación de someterse a concursos periódicos para ascender en la carrera docente, etc., tenían una razón de ser. Se educaba para un objetivo en un sentido muy general, que permitía, además, dotar de objetivos particulares a cada nivel, a cada modalidad y hasta a cada institución del sistema educativo.

Perdido aquel sentido general, se fue perdiendo la razón de ser de muchas instituciones y de muchas prácticas pedagógicas cotidianas. Naturalmente, este proceso tuvo una profundidad, ritmos y características muy distintos en cada país. En los países donde se generó un estilo societal de congelación política o de tipo patrimonialista, estos procesos fueron más profundos, en tanto que en los que transitaron por procesos recientes de modernización aún persisten cuotas de optimismo vinculadas al éxito de la sociedad para incorporar grupos nada despreciables a sus sectores económicos más dinámicos y a formas de participación política y en el consumo que no conocían. Pero pese a las enormes diferencias, es posible decir que en América Latina hoy no existe un eje movilizador de todo el quehacer educativo de la Región. Esto ha llevado a transformar los procesos de conducción, organización y gestión educativa y las prácticas cotidianas de educación, en una gran cantidad de establecimientos públicos de todos los niveles, en una cantidad de ritos.

III. Diagnóstico cualitativo, práctica cotidiana y relevancia social de la educación latinoamericana

La pérdida de sentido de la educación latinoamericana se vive diariamente. Pero lo más curioso es que pese a ser un sentimiento compartido por todos los que tienen algo que ver con la educación, el tipo de crítica que se hace a la misma desde hace ya varias décadas no ha permitido dotarla de un nuevo sentido.

1. El diagnóstico vulgar de la educación latinoamericana

Muchas veces se escuchan de boca de funcionarios, docentes y alumnos, críticas coincidentes con la educación latinoamericana. Si se toman solamente las críticas que se realizan a los procesos educativos que tienen lugar dentro de cada establecimiento y, más específicamente dentro de las aulas, se las puede agrupar en dos conjuntos: las que se ocupan de las formas y las que atienden al contenido.

Las críticas que se ocupan de las formas se refieren a numerosos docentes autoritarios, a la vigencia en algunos países de normas rígidas de presentación de los alumnos, a la excesiva burocratización, a las dificultades para comprender los laberintos de inscripción, etc. Estas críticas son maneras de ver la vida cotidiana de los establecimientos educativos como algo que perturba, que molesta a los alumnos. Curiosamente, al lado de ellas no faltan las de quienes creen, por el contrario, que los docentes son demasiado permisivos; las normas de presentación de los alumnos, muy laxas; y la falta de control, intolerable. La vida cotidiana de los establecimientos perturba a los docentes y a los directivos. Pero en el marco de estas contradicciones —que en el fondo sólo ponen de manifiesto que la vida cotidiana en los establecimientos molesta a todos—, lo cierto es que nadie considera que las formas, el modo de ser de los establecimientos educativos, sea el que debe ser y que, en general, predomina la tendencia a identificarlo con exceso de rigidez, formalismo y burocratización.

Las críticas que se ocupan de los contenidos son menos frecuentes y, a nuestro entender, muchas veces no corresponden a la realidad de la educación latinoamericana. Se critica a la educación de la subregión con los adjetivos enciclopedista, libresca, verbalista y memorística. Estos adjetivos se hacen, además, sinónimos de educación tradicional y de todo lo malo. Sin embargo, si se los analiza más de cerca, se verá que no son tan sinónimos de educación tradicional; y que para su época, una educación de ese tipo ni siquiera era tan mala.

Enciclopedismo significa, de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia, "conjunto de doctrinas profesadas por los autores de la Enciclopedia publicada en Francia a mediados del siglo XVIII, y los escritores que siguieron sus enseñanzas en la misma centuria". En este sentido, una educación enciclopedista sería aquella que transmitiera el conjunto de doctrinas propias del siglo XVIII en Francia y de sus seguidores. Una de las concepciones principales de esa corriente de pensamiento era la creencia en la ciencia y en la necesidad de su promoción. Si se traspola ese concepto al presente, una educación enciclopedista sería aquella que se preocupara por la construcción y transmisión de la ciencia del siglo XX. Pero si se revisan los planes y programas vigentes en muchos establecimientos educativos estatales de todos los niveles, se comprueba que muchos de ellos ignoran a la ciencia contemporánea. Estos programas se contraponen así, incluso con el espíritu de la Enciclopedia del siglo XVIII.

Libresco "dícese especialmente del escritor o autor que se inspira en la lectura de los libros y no en la realidad de la vida ni de la naturaleza".

80

Basta una mirada a los estudiantes de los cafés que rodean a las universidades para ver que en algunos países ellos no se vincularon con los libros, sino con los apuntes o fotocopias, parciales, mal impresos y hasta faltos de la estética necesaria para motivarlos a satisfacer en ellos su curiosidad.

Verbalismo es, siempre de acuerdo con el mismo diccionario, la "propensión a fundar el razonamiento más en las palabras que en los conceptos" o el "procedimiento de enseñanza en que se cultiva con preferencia la memoria verbal". En este caso, se debe aceptar que la educación, especialmente la que transcurre en el nivel secundario, responde al adjetivo, con el agravante de que se concreta a través de la práctica tan difundida de 'pase al frente a dar lección', con lo cual no se trata ni siquiera de 'fundar razonamientos', ni de un 'procedimiento de enseñanza', sino de una repetición de palabras articuladas de acuerdo con ayuda-memorias (los *machetes* de Argentina, *ferrocarriles* de Uruguay o *pollas* de Ecuador), ya que a veces ni se recurre a la memoria.

Y se llega así al cuarto adjetivo. Memorista es la "práctica pedagógica en que se da más importancia a la memoria que a la inteligencia"; pero todos sabemos que en numerosos casos se da más importancia a la iniciación en prácticas de estafa y engaño que de memorización. La inmensa mayoría de los adolescentes latinoamericanos acepta como algo normal, tolerado, justificado, repetible, etc., el ejercicio de la construcción de *machetes*, *ferrocarriles* o *pollas* para enrollar en la correa del reloj o en la corbata, o para pegarlos invisiblemente en la espalda del compañero de delante.

Si la educación latinoamericana fuera enciclopedista y libresca, enseñaría a usar el lenguaje sin caer en el verbalismo; y la memoria, sin excluir otras facultades, tal vez sería buena para el siglo XVIII. Si, además, diera importancia al método de enseñanza en lugar de darla a la autoridad del maestro, independientemente de su dominio de saberes y prácticas docentes, o al irrealizable aprendizaje autógeno de los alumnos sin conducción, sería una buena educación del siglo XIX. Si fuera sólo enciclopedista y libresca, pero además memorista y verbalista, sería ya mediocre y empobrecida. Pero no es ni siquiera así. La educación latinoamericana se quedó sin contenidos y sin métodos, y en algunos casos hasta sin el entrenamiento en las habilidades básicas para la comunicación y el trabajo. Esto puede parecer una crítica demasiado fuerte y seguramente lo es. Sin duda hay espacios que no están afectados por estas tendencias. Pero eso hace la cuestión sólo más grave, ya que se verán particularmente afectados por ellas quienes vayan a ciertos espacios, en tanto que otros no lo estarán en igual medida.

2. Algunos rasgos de la cotidianeidad educativa

En los últimos años, se ha hecho mucho énfasis en mostrar que los métodos de la educación latinoamericana no son adecuados, que son autoritarios, que no prestan atención a las caracteríticas de los niños y de los jóvenes, etc. Todo esto puede ser cierto; pero no radica allí lo central de la disconformidad con la cotidianeidad educativa. Más aún, algunas de las

deficiencias de los métodos presentes en los establecimientos educativos provienen de las deficiencias de sus contenidos.

En efecto, la aglomeración de datos con criterios del siglo XVIII, la ausencia de contenidos sobre aspectos relevantes de la vida de los niños y de los jóvenes, debido a la persistencia dentro de los sistemas educativos de valores que fuera de él han sido renovados, etc., la falta de nexos entre los saberes populares que los chicos traen de sus casas y de los saberes elaborados que se pretende que aprendan, generan un estado de ánimo proclive a la indisciplina y a la rebelión, que es difícil de controlar por procedimientos que no sean el autoritarismo o el *laissez-faire*. Por eso investigaciones de países tan distintos como Ecuador y Argentina muestran fenómenos que, si bien son distintos, tienen todos la peculiaridad de que indican la transformación de la educación latinoamricana en un ritual, en un generalizado 'como si'.

Como se ha señalado en otros trabajos, los directivos y docentes muchas veces se comportan 'como si' enseñaran; y los alumnos, 'como si' aprendieran. Los primeros se vieron obligados a llenarse de rituales burocráticos y administrativos. Emplean su tiempo en llenar formularios, se les indica a través de cientos de circulares de difícil lectura cómo cumplir con inscripciones, actos escolares y otros trámites, y casi nunca qué y cómo enseñar. En todo caso, cuando se les dice qué enseñar, muchos docentes no pueden hacerlo y se resisten, refugiándose en otros rituales institucionales. Los estudiantes y alumnos, faltos de motivación por la desactualización de los contenidos propuestos y por el estilo pedagógico intimidatorio o falto de contención de tantos establecimientos, persisten en generar y profesar mil formas de hacer 'como si estudiaran', 'como si estuvieran en la escuela' o en el colegio, dejando vagar sus pensamientos por los miles de intereses no atendidos y de problemas negados por los sistemas educativos (la tecnología moderna, la física atómica, los principios de la petroquímica, la organización de la política, el por qué de la desocupación, la constitución de la deuda externa, los cambios en el cuerpo, etc.)

3. La irrelevancia social de la educación latinoamericana

Todo rito sirve para algo. Seguramente el hecho de que la educación latinoamericana haya quedado transformada en uno, también. El tema es para qué y para quién. Y desde estas preguntas pareciera que el sentido del rito educativo latinoamericano es, aunque parezca paradójico, quitarle a la educación todo aquello que pueda conferirle sentido para contribuir a la transformación de los modelos societales latinoamericanos en beneficio de sus ciudadanos. Es decir, que el sentido del rito educativo podría ser evitar que el enorme gasto que los Estados realizan a través de sus presupuestos y las personas a través de su tiempo y dedicación sirvan para proveer a la población de mejores posibilidades de satisfacer necesidades materiales y espirituales, construyendo a sus naciones como autónomas y ricas y construyéndose a sí mismos como seres más felices. Pero las naciones latinoamericanas no pueden permitirse el lujo de mantener una educación que no contribuya a su desarrollo en la medida que ellas requieren.

IV. La conformación de un eje para el modelo educativo de América Latina en los próximos años

Es evidente que los latinoamericanos no pueden permanecer impasibles ante la generalizada aceptación de que sus sociedades están en crisis. Hay múltiples signos de que no lo están haciendo. En algunos casos, Brasil muy particularmente, la propuesta para salir de la crisis es desarrollar una industria capaz de poner los productos del país en condiciones de competir con los productos de cualquier otro país por los mercados internacionales, sin limitar de antemano las posibilidades de desarrollo de un mercado interno. En otros, como Perú, hay pasos en dirección a potenciar las posibilidades de capitalización para promover un rezagado proceso de modernización, fundamentalmente mediante la expansión del mercado interno. En la Argentina y en el Uruguay, la propuesta consiste en iniciar una nueva etapa a través de la recomposición de los lazos de solidaridad y de los ámbitos de participación política para promover con el consenso necesario un proceso de acelerada modernización.

Cada uno de los caminos elegidos podría ser comentado extensamente. Cada uno de ellos fue propuesto a partir del reconocimiento de puntos de partida diferentes, y requiere, además, de condiciones diferentes para ser exitoso. Pero ninguno puede permitirse el lujo de que se sigan gastando y no invirtiendo del 7 al 25% del presupuesto nacional, aproximadamente, en una educación que sirve fundamentalmente para generar expectativas de participación sin contribuir de igual modo a desarrollar oportunidades de participación más allá de sí misma, a través de procesos mediatos de inserción de sus egresados.

En este sentido, es fundamental que se logre otorgar un nuevo sentido a la educación latinoamericana y que ese sentido se transforme en *leit-motiv* para recuperar una necesaria cuota de optimismo. Un elemento presente en numerosas propuestas societales es la búsqueda de participación. Pero participación sola no quiere decir demasiado. Se puede participar en algo que no se desea o en algo que no acarrea beneficios. Por eso, tal vez la búsqueda del *leit-motiv* para la educación latinoamericana podría orientarse en dirección a la propuesta de una educación para la participación en el propio beneficio.

Muchas veces se ha discutido si la educación tiene que estar centrada en el contenido, en el maestro o en el educando. Hoy en día el planteo de una educación centrada en uno solo de estos elementos es una antigüedad disfuncional para la propuesta de educación para la participación en el propio beneficio. En efecto, un individuo, sea educando o educador, es lo que es en función de que los individuos de las generaciones que lo precedieron construyeron una sociedad en la cual ese individuo se moldeó. Ese individuo sencillamente no llega a ser todo lo que podría ser si no se produce una serie de mediaciones entre él y la cultura previamente elaborada, es decir, entre él y una serie de contenidos o, utilizando otra terminología, de saberes ya constituidos. Quien puede y debe mediar entre él y esos saberes elaborados es el docente. Trilogía inseparable, cuando falta un elemento se derrumba. Pero, además, no basta con que los tres

elementos estén. En el caso de los saberes elaborados previamente, además de figurar deben tener relevancia precisamente para que quienes participen de él aumenten sus posibilidades de participación en el propio beneficio.

Por esas razones, el gran desafío de la educación latinoamericana para los próximos 25 años es encontrar los saberes relevantes para la participación de las naciones latinoamericanas en el mundo y de sus ciudadanos (de cada uno de ellos) en la sociedad nacional en el propio beneficio, diseñando a posteriori las formas organizativas apropiadas para la mediación de aquellos saberes relevantes que estén constituidos, de modo que quienes se apropien de ellos sean, a su vez, capaces de construir en cada nación los saberes que no lo estén, construyéndose en ese proceso a sí mismos.

El planteo precedente puede parecer demasiado general y abstracto; pero tiene la ventaja de constituir una propuesta que puede permitir articular todas las discusiones parciales que tengan lugar. Por ejemplo, discutir si la población tiene que ir obligatoriamente 4, 5, 6, 7 u 8 años a la escuela en forma aislada resulta aburrido e irrelevante si no se sabe por qué ni a qué. Plantearse si los sistemas educativos formales deben reemplazarse por sistemas no formales o si los primeros tienen que estar centralizados o no; formular alternativas acerca de la diferenciación más temprana o más tardía de las trayectorias educativas.

Todas esas discusiones cobran otro relieve si primero se aclara: 1) ¿qué problemas deben resolver las sociedades latinoamericanas durante los próximos 25 años? 2) ¿qué deben saber los ciudadanos para resolverlos y para aprovechar con cierta equidad de su solución? 3) ¿dónde están esos saberes? 4) si no existen, ¿dónde y cómo construirlos? y 5) si existen, ¿cómo distribuirlos, con qué criterios y a quiénes?

Muchas discusiones que actualmente tienen lugar en el marco de aceptaciones o negaciones apriorísticas a ciertas soluciones podrían así transformarse en mucho más fructíferas y creativas.

Un planteo como el que se propone puede generar angustia, porque en definitiva no es otra cosa que un planteo de refundación de la educación latinoamericana. Sin embargo, creemos que no hay alternativa. O en América Latina se genera un movimiento refundacional de su educación o seguiremos mordiéndonos la cola como el perro que se entretiene sin caminar en ninguna dirección.

Por otra parte, el planteo de refundación de la educación latinoamericana se articula sin conflictos a la idea generalizada de que es necesario refundar las sociedades latinoamericanas y a la novedosa situación de que hoy en día ya casi no existen grupos que miren modelos externos con la voluntad de reproducirlos en nuestros países. Cuando en la actualidad se habla del futuro con optimismo, es precisamente porque se consigue liberarse de viejos modelos paradigmáticos y situarse en un plano de búsqueda de alternativas desde adentro, que lleven a la construcción de nuevos modelos societales a partir de la redefinición de los actores sociales latinoamericanos. ¿Por qué no situarnos en ese mismo plano para referirnos a las alternativas de futuro para la educación de América Latina?

Referencias bibliográficas

Al escribir este texto, se han tenido particularmente en cuenta las publicaciones del proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe, artículos de las revistas de la CEPAL, la OEA, las publicaciones de UNESCO y OREALC-UNESCO y diversos trabajos de la denominada "literatura gris".

EDUCACIÓN ANTICRISIS PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONSIDERACIONES Y FACTORES RELEVANTES

*Ruth Lerner de Almea**

RESUMEN

Primera Parte: "Algunas consideraciones sobre una educación anticrisis para la América Latina y el Caribe". Está muy difundido el principio de que las crisis en educación son movimientos de carácter permanente que se agravan o no en función de la adaptación de los sistemas educativos a las condiciones del desarrollo. Al mismo tiempo, el concepto de crisis constituye un factor dinámico, ya que del análisis de las crisis emergen los factores que permiten hacer frente a las mismas. El movimiento originado en la Conferencia Internacional sobre la Crisis Internacional de la Educación (Williamsburg, Virginia, EE.UU., 1967) contribuyó al estudio de los problemas mundiales en esta materia. En América Latina, la expansión cuantitativa de la educación ha tenido impacto en la democratización de la educación y en la promoción social a través de la misma.

Es evidente la progresión cuantitativa de la matrícula, aunque dicho crecimiento responda más a movimientos de presión que a una planificación racional, por lo que la pirámide educativa tiene grandes fallas. La educación básica sigue sometida al impacto de los problemas socioeconómicos, y no se diversifica debidamente en el ciclo secundario. En los estudios secundarios se antepone aún la formación intelectual al trabajo manual y la formación técnica. La distribución de los estudiantes en las modalidades de nivel medio es muy limitada. El crecimiento de las universidades en forma anárquica se ha caracterizado por una falta de vinculación de las mismas con los planes nacionales de desarrollo; por otra parte, el rendimiento es mediocre. La educación superior latinoamericana ni siquiera puede colocar a sus egresados en el mercado de trabajo.

Es difícil y complejo señalar los indicadores que permiten determinar si una educación es de buena o mala calidad, aunque puede decirse que para una educación de buena calidad se consideran como objetivos fundamentales la educación que forma al hombre, al ciudadano y al productor. Dentro de un sistema educativo debe haber una estructura de carácter permanente, que pueda mantener actualizado el currículo e introducirle innovaciones. No debe estar por encima de sus docentes ni de espaldas a

* La doctora Ruth Lerner de Almea, entre otras funciones, ha ejercido las de profesora universitaria, funcionaria de la UNESCO, Directora General de Educación, y Viceministra y Ministra de Educación de Venezuela. Fue fundadora del Programa de Becas Gran Mariscal de Ayacucho.

ellos, por lo que es indispensable la actualización y mejoramiento de los docentes dentro de un sistema de educación permanente.

Segunda Parte: "*La regionalización de la educación y la descentralización como factores relevantes de una educación anticrisis para la América Latina*". *Se considera que la productividad del proceso educativo surge de la interacción del sistema administrativo, el currículo, el docente y el alumno. Cualquier falla en los factores influye en el producto.*

La expansión de la matrícula en la Región generalmente no ha estado precedida por una reforma de las estructuras de los Ministerios de Educación, por lo cual se detectan serias fallas. El problema de la reforma de estructuras ha estado asociado a la necesidad de desconcentrar y descentralizar los servicios educativos para que, al mismo tiempo, se descentralice el poder de decisión. El nivel central debe ser el coordinador de esas políticas y las unidades descentralizadas de nivel regional, las unidades operativas. La descentralización ha de estar asociada a los problemas de pertinencia y adecuación del currículo y a la descentralización presupuestaria, lo que implica un proceso de confianza por parte del poder central.

La autora, al exponer como experiencia nacional sobre descentralización educativa el caso de Venezuela, explica el "Plan General de Reorganización del Actual Sistema de Supervisión", en que tuvo mucha parte y en el cual se establece la necesidad de reorganizar la estructura del Ministerio de Educación, tomando como base la descentralización y desconcentración de funciones, la regionalización de la educación y la integración de los servicios dispersos. Así mismo, se refiere a su labor en este sentido mientras fue Viceministra y Ministra de Educación en Venezuela. Presenta los obstáculos que se oponen a la regionalización de la educación y a la descentralización administrativa, y concluye haciendo hincapié en la adecuación de las estructuras de los Ministerios de Educación en América Latina para la implantación de reformas y mejoras educativas.

SUMMARY

First part: "Some considerations on anticrisis education for Latin America and the Caribbean." The principle that educational crises are movements of a more or less ongoing nature that may become more aggravated in terms of the adaptation of educational systems to development conditions is widely accepted. At the same time, the crisis concept is a dynamic factor, since a study of crises reveals factors making it possible to cope with the situation. The movement sparked by the International Conference on the International Crisis of Education, held in Williamsburg, Virginia, USA, in 1967, contributed to a study of worldwide problems in this area. Quantitative expansion of education in Latin America has led to democratization of education and, through it, to social upward momentum.

Increased enrollment is evident, although this growth can be accounted for more in terms of movement pressures than rational planning, since the

educational pyramid is badly flawed. Basic education continues subjected to social and economic pressures, and secondary education is not adequately diversified. Secondary studies stress intellectual education over manual skills and technical training. Student distribution in intermediate-level schools is restricted. The unbridled growth of universities is characterized by its lack of any ties to national development plans; moreover, performance is mediocre. Higher education in Latin America is unable to place its graduates in the labor market.

It is difficult and complex to pinpoint indicators that would permit a determination as to whether a type of education is good or poor in quality, although it may be stated that quality education is that which basically seeks to shape the individual as a citizen and a producer. An educational system should embody a standing structure within which the curriculum can be updated and renovated. It should not be above its instructors, nor at their backs, since the upgrading of teacher qualifications in a regular educational system is essential.

Second part: "*Educational regionalization and decentralization as vital factors of an anticrisis education in Latin America.*" *In this section, the author considers that the productivity of the educational process stems from the interaction of the administrative system, the curriculum, the teacher, and the pupil. Any breakdown in these factors affects the product.*

Expansion of regional enrollment has, on the whole, not been preceded by a structural reform of ministries of education, and there are severe flaws. The problem of structural reforms has been tied to the need to deconcentrate and decentralize educational services so that this will coincide with decentralization of decision making. The central structure should coordinate the policies, and decentralized regional units should control the operational units. Decentralization should be tied to the suitability and modernization of the curriculum and budgetary decentralization, implying trust on the part of the central authority.

In stating the case of the national experience of educational decentralization, citing the example of Venezuela, the author explains the general plan to reorganize the present supervisory system, in which she participated and which underscores the need to reorganize the Ministry of Education, based on the decentralization and deconcentration of functions, educational regionalization, and the integration of dispersed services. The author also refers to the time when she was Vice Minister and, subsequently, Minister of Education of Venezuela. She highlights hindrances to regionalization and administrative decentralization, and concludes with the suggestion that the structures of Latin American ministries of education need to be updated so as to introduce educational reforms and improvements.

RÉSUMÉ

Première partie: "*Quelques considérations sur l'éducation anticrise en Amérique latine et dans les Antilles*". *Il est largement connu que les crises*

dans le domaine de l'éducation résultent de mouvements permanents qui s'aggravent ou non en fonction de l'adaptation des systèmes d'enseignement aux conditions du développement. En même temps, le concept de crises constitue un facteur dynamique, étant donné qu'il ressort de l'analyse des crises des facteurs qui permettent de surmonter celles-ci. Le mouvement issu de la Conférence internationale sur la crise internationale de l'éducation (Williamsburg, Virginia, Etats-Unis, 1967) a contribué à l'étude des problèmes mondiaux concernant cette question. En Amérique latine, l'expansion quantitative de l'éducation a eu des incidences sur la démocratisation et sur la promotion sociale à travers celle-ci.

L'évolution quantitative de l'inscription s'avère un élément évident, bien que cette croissance réponde davantage aux pressions qu'à une planification rationnelle, parce que la pyramide éducative accuse de grandes lacunes. L'éducation de base est par conséquent sujette à un impact des problèmes socioéconomiques et n'est pas dûment diversifée au niveau du cycle secondaire. Dans les études secondaires, prime encore la formation intellectuelle au travail manuel et la formation technique. La répartition des étudiants au niveau moyen est très limitée. La croissance des universités selon une structure anarchique a été caractérisée par un manque de rapport de celles-ci avec les plans nationaux de développement; d'autre part, le rendement est médiocre. Les diplômes de l'enseignement supérieur en Amérique latine ne peuvent même pas trouver des débouchés sur le marché du travail.

Il est difficile et complexe de relever les indicateurs qui permettent de déterminer si une éducation est de bonne ou de mauvaise qualité, bien que l'on puisse dire que pour une éducation de bonne qualité, on considère comme objectifs fondamentaux l'éducation qui forme l'homme, le citoyen et le producteur. Dans le cadre d'un système éducatif, on doit relever une structure permanente qui permette d'assurer la mise à jour des programmes d'étude et d'y introduire des innovations. Ce système ne doit pas dépasser ces enseignants ni rester en deça d'eux, parce qu'il est indispensable que la mise à jour et le recyclage des enseignants se fasse dans le cadre d'un système d'éducation permanent.

Deuxième partie: "*La régionalisation de l'éducation et la décentralisation comme facteurs pertinents d'une éducation anticrise pour l'Amérique latine*". *L'on estime que la productivité du processus éducatif découle de l'interaction du système administratif, des programmes d'étude, de l'enseignement et de l'élève, toute lacune accusée par ces facteurs a des incidences sur le rendement.*

L'expansion de l'inscription dans la région généralement n'a pas été précédée d'une réforme des structures des ministères de l'éducation, d'où de sérieuses failles. Le problème de la réforme des structures a été associé à la nécessité de déconcentrer et de décentraliser les services éducatifs pour qu'en même temps le pouvoir de décision fasse également l'objet d'une décentralisation. L'administration centrale doit être le coordinateur de ces politiques et les unités décentralisées sur le plan régional doivent être les unités opérationnelles. La décentralisation doit être associée aux problèmes de pertinence et de conformité des programmes d'études et à la décentralisation

budgétaire, ce qui implique une certaine confiance de la part du pouvoir central.

En exposant le cas du Venezuela comme expérience nationale de décentralisation de l'éducation, l'auteur explique le "Plan général de réorganisation du système actuel de supervision", dans lequel elle a joué un grand rôle. Il est établit dans ce plan la nécessité de réorganiser la structure du Ministère de l'éducation en prenant comme base la décentralisation et la déconcentration des fonctions, la régionalisation de l'éducation et l'intégration des services divers. De même, l'auteur se réfère aux travaux accomplis en ce sens lorsqu'elle était vice-ministre et ministre de l'éducation au Venezuela. Elle fait état des obstacles qui entravent la régionalisation de l'éducation et la décentralisation administrative et conclut en mettant l'accent sur la conformité des structures des Ministères de l'éducation en Amérique latine en vue de la mise en exécution de réformes et d'une politique d'améliorations dans le domaine de l'éducation.

RESUMO

Primeira parte: "Algumas considerações sobre a educação anticrise para a América Latina e o Caribe". Está muito divulgado o princípio de que as crises da educação são movimentos de caráter permanente que se agravam ou não em função da adaptação dos sistemas educacionais às condições do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o conceito de crise constitui um fator dinâmico, uma vez que da análise das crises emergem os fatores que permitem enfrentá-las. O movimento originado na Conferência Internacional sobre a Crise Internacional da Educaçao (Williamsburg, Virginia, EUA, 1967) contribuiu para o estudo dos problemas mundiais nessa matéria. Na América Latina, a expansão quantitativa da educação exerceu impacto na democratização da educação e na promoção social por intermédio da mesma.

É evidente a progressão quantitativa da matrícula, embora esse crescimento corresponda mais a movimentos de pressão do que a um planejamento racional, motivo por que a pirâmide educacional tem grandes defeitos. A educação básica continua submetida ao impacto dos problemas sócio-econômicos, e não se diversifica decidamente no ciclo secundário. Nos cursos secundários ainda se antepõe a formação intelectual ao trabalho manual e à formação técnica. A distribuição dos alunos nas modalidades de nível médio é muito limitada. O crescimento das universidades, de forma anárquica, caracterizou-se pela falta de vinculação das mesmas com os planos nacionais de desenvolvimento; por outro lado, o rendimento é medíocre. A educação superior latino-americana nem sequer pode colocar os seus diplomados no mercado de trabalho.

É difícil e complexo assinalar os indicadores que permitam determinar se uma educação é de boa ou má qualidade, embora se possa dizer que para uma educação de boa qualidade se consideram como objetivos fundamentais a educacação que forma o homem, o cidadão e o produtor. Deve haver nesse sistema educacional uma estrutura de caráter permanente, que possa

manter atualizado o currículo e introduzir-lhe inovações. Não deve estar acima de seus professores, nem de costas voltadas para eles, visto que a atualização e aperfeiçoamento dos professores é indispensável num sistema de educação permanente.

Segunda parte: *"Regionalização da educação e a descentralização como fatores relevantes de uma educação anticrise para a América Latina". Considera-se que a produtividade do processo educacional decorre da interação do sistema administrativo com o currículo, o professor e o aluno. Qualquer falha dos fatores influi no produto.*

A expansão da matrícula na Região geralmente não foi precedida de reforma das estruturas dos ministérios da educação, motivo por que se detectam sérias falhas. O problema da reforma de estruturas esteve associado à necessidade de desconcentrar e descentralizar os serviços educacionais para que, ao mesmo tempo, se descentralize o poder de decisão. O nível central deve ser o coordenador dessas políticas com as unidades descentralizadas de nível regional, as unidades operacionais. A descentralização deve estar associada aos problemas de pertinência e adequação do currículo e à descentralização orçamentária, o que implica um processo de confiança por parte do poder central.

A autora, ao expor o caso da Venezuela como experiência nacional sobre descentralização educacional, explica o "Plano Geral de Reorganização do Atual Sistema de Supervisão", no qual teve parte importante e onde se estabelece a necessidade de reorganizar a estrutura do Ministério da Educação, tomando como base a descentralização e a desconcentração de funções, a regionalização da educação e a integração dos serviços dispersos. Além disso, refere-se ao seu trabalho neste sentido, como Vice-Ministro e Ministro da Educação, na Venezuela. Apresenta os obstáculos que se opõem à regionalização da educação e à descentralização administrativa, e conclui ressaltando a adequação das estruturas dos ministérios da educação na América Latina para a implementação de reformas e melhoras educacionais.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE UNA EDUCACIÓN ANTICRISIS PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Introducción

Está altamente difundido el principio que sustenta que las crisis en educación son movimientos de carácter permanente que se agravan o no, en función de la adaptación generalmente lenta de los sistemas educativos a las condicionantes del desarrollo socioeconómico de los países. Al mismo tiempo, el concepto de crisis constituye igualmente un factor dinámico, ya que del análisis de las crisis emergen los factores que permiten hacer frente a las mismas.

Si nos remontamos a los orígenes de la palabra *krisis*, vemos que por su etimología significa en griego "decisión"; representa una encrucijada; por

eso el análisis de las crisis permite al hombre buscar soluciones. Tal como lo señala el ilustre educador latinoamericano Luis Manuel Peñalver: "al manifestarse los fenómenos de las crisis como un peligro no sólo para la salud, el bienestar y el equilibrio dinámico del hombre y de la sociedad, sino aun para la propia sobrevivencia de la humanidad, la educación tiene que asumir hoy un nuevo papel, el de conocer y hacer conocer mejor los factores individuales y sociales que están en el fondo de los conflictos y situaciones que desencadenan las crisis y actuar con sentido proyectivo y preventivo hacia el futuro".[1]

Es indudable que el movimiento originado en la Conferencia Internacional sobre la Crisis Internacional de la Educación, que tuvo lugar en Williamsburg, Virginia, EE.UU., en 1967, contribuyó al estudio de los problemas mundiales y nacionales en esta compleja materia. En especial, se destaca el análisis de uno de ellos, derivado de la expansión de los sistemas educativos a partir de la década de los 50, con base en la asociación de las ideas de educación y desarrollo económico y de la educación concebida como empresa.

En América Latina, cualesquiera que sean las consideraciones sobre la crisis educativa, no puede dejar de reconocerse el impacto que generó dicha expansión cuantitativa en la democratización de la educación y en la promoción social a través de la misma, dando lugar a un nuevo liderazgo emergente de las clases de medianos y escasos recursos en la Región. No puede dejar de reconocerse el impacto que tuvo para la Región la aprobación y puesta en marcha del Proyecto Principal para la Extensión y Mejoramiento de la Educación Primaria en América Latina, que se inició a mediados de 1957 y finalizó en 1966.

En los últimos años, ha habido reuniones y acuerdos a nivel regional e internacional que pueden ser de impacto para la Región, en la medida en que las valiosas conceptualizaciones adoptadas en las mismas pasen a ser ejecutadas a través de las líneas operacionales. Por ello, consideramos digno de estudio e investigaciones el hecho de que se adopten en congresos, reuniones y simposios, excelentes resoluciones que se repiten de reunión en reunión, causando cierto escepticismo en los educadores y demás especialistas de la Región, por la lentitud que existe entre la adopción de las resoluciones y la ejecución de los acuerdos. En otros casos, la burocracia deja permanentemente engavetada la puesta en marcha de los planes de mayor envergadura. Acuerdos significativos para la Región lo constituyen, entre otros, el adoptado por la Conferencia Regional de Ministros de Educación y de los Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros Encargados de la UNESCO, de América Latina y el Caribe, celebrada en México, con la cooperación de la OEA y la CEPAL, en diciembre de 1979, en donde se fijaron, como metas esenciales, la generalización de una escolaridad obligatoria de ocho a diez años de duración antes del año 2000, la eliminación del analfabetismo y la

1. PEÑALVER, Luis Manuel. "Educación Anticrisis". GULERPE, XX Aniversario, XIII Reunión Anual. Mérida, Venezuela, 1985. Mimeógrafo.

renovación de los sistemas educativos para mejorar su rendimiento y calidad, entre otras.[2]

Altamente relevantes son los estudios y conclusiones alcanzados por el seminario sobre alternativas de financiamiento de programas y proyectos orientados a las nuevas prioridades educacionales en América Latina, que bajo el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Costa Rica, se realizó en dicho país en 1980.[3]

Finalmente, queremos destacar por su importancia mundial en el campo de la educación primaria, las conclusiones aprobadas por la Conferencia Internacional de Educación en su 39a. reunión (Ginebra, octubre 1984), por considerarlas de suma importancia para la actualización de la educación primaria dentro de un ámbito científico y tecnológico.[4]

Algunas consideraciones de orden cuantitativo

Es evidente la progresión cuantitativa de la matrícula en la Región. A título de ejemplo, podemos citar las crecientes tasas de escolarización por grado de enseñanza y por sexo. Es de destacar el hecho de una creciente participación femenina.

Se registran a continuación las tasas de escolarización brutas por grados de enseñanza en el período transcurrido entre 1960 y 1980, así como las tasas de escolarización por grupos de edad y por sexo.

Si bien es evidente el crecimiento de la matrícula en los diversos niveles, no escapa a la consideración de los conocedores de la materia que el crecimiento de la matrícula responde más al producto de movimientos de presión que al de una planificación racional de ese crecimiento. Como producto de ese crecimiento distorsionado, la pirámide educativa acusa graves fallas: En primer lugar, revela poco desarrollo del nivel preescolar, por lo que puede considerársela como una pirámide con muy escasa base de sustentación, donde la educación preescolar pasaría a ser, tal como lo señala el gran educador francés Gastón Mialaret, el primer nivel de discriminación del sistema educativo.

Por otra parte, la educación básica sigue sometida al impacto de los problemas socioeconómicos. Aún se registran altas tasas de deserción y repitencia, especialmente en las regiones marginadas y fronterizas. El sistema de exploración de aptitudes y habilidades del alumno es deficiente, por lo cual resulta deficiente la tarea de preparar al mismo para el campo del trabajo, por cuanto la asociación educación-trabajo queda restringida al campo de las hermosas concepciones teóricas. Al haber una exploración deficiente así como una preparación insuficiente para el

2. BLAT GIMENO, José. *La educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del Siglo XX*. UNESCO, París, 1981.

3. BANCO Interamericano de Desarrollo (BID). *Alternativas de financiamiento para las prioridades educativas de América Latina*. Washington, 1980.

4. UNESCO-OIE. *Informe Final*. Conferencia Internacional de Educación. 39a. Reunión, Ginebra, 1984.

CUADRO 1

Tasas de escolarización brutas por grado de enseñanza

(1960 - 1980)

		Primer Grado			Segundo Grado			Tercer Grado			Todos los grados		
	Año	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F
América Latina	1960	73.1	75.0	71.2	14.3	14.9	13.6	3.0	4.2	1.8	40.1	41.5	38.6
	1965	82.2	83.6	80.8	19.4	20.1	18.7	4.2	5.6	2.8	46.1	47.4	44.8
	1970	92.4	93.4	91.3	24.9	25.7	24.1	6.3	8.0	4.5	52.5	53.7	51.2
	1975	98.0	99.4	96.6	35.4	36.2	34.5	11.8	13.6	10.0	58.6	60.0	57.2
	1980	103.9	105.2	102.5	44.2	43.5	44.8	14.3	16.0	12.6	63.3	64.1	62.4

Fuente: UNESCO. *Anuario Estadístico*, Bélgica, 1984.

CUADRO 2

Tasas de escolarización por grupos de edad y por sexo

(1960 - 1980)

		Grupos de Edad											
		6-11			12-17			18-23			6-23		
	Año	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF	M	F
América Latina	1960	57.9	58.2	57.6	36.5	38.9	34.0	5.8	7.2	4.4	37.1	38.4	35.7
	1965	64.4	64.3	64.6	43.2	45.6	40.8	8.1	9.8	6.5	42.7	43.9	41.5
	1970	71.8	71.5	72.2	50.5	52.7	48.2	11.3	13.1	9.4	48.6	49.7	47.4
	1975	75.9	76.1	75.7	59.0	60.9	57.0	18.1	20.0	16.1	54.3	55.6	53.0
	1980	81.3	81.2	81.4	64.1	65.4	62.7	22.2	23.5	20.8	58.6	59.4	57.7

Fuente: UNESCO. *Anuario Estadístico*, Bélgica, 1984.

mundo del trabajo, la orientación educativa de carácter prevocacional falla también, ya que debe estar vinculada tanto al área de exploración de las habilidades y destrezas de los alumnos, como a la información sobre posibilidades del mercado de trabajo.

El canal común de la educación básica, de 8 a 9 años de escolaridad que se espera generalizar antes del año 2000, no se diversifica debidamente a nivel del ciclo secundario; y es así como, en la mayoría de los países de América Latina, los alumnos toman en su mayor parte el conducto clásico de las ciencias y humanidades, desdeñando la educación técnica y, en consecuencia, la formación profesional a nivel medio. Esta situación crítica y crónica deriva, en buena parte, de las jerarquías establecidas entre unos y otros tipos de estudios y entre unos y otros tipos de trabajo. En contraposición con el sistema de educación "comprensiva" de los estudios secundarios norteamericanos —donde, siguiendo la filosofía emanada del ilustre educador americano Conant, se da tanto valor al trabajo manual como al intelectual, como formas igualmente útiles de canalización de la inteligencia— en América Latina, quizás como producto de la influencia de la conquista y luego del liceo humanístico europeo, se antepone todavía, en alto grado, la formación intelectual al trabajo manual y la formación técnica.

"La diversificación de las formas de excelencia" es uno de los principios básicos que se encuentran en el Informe presentado al Presidente Mitterand por el Collège de France. Allí se señala el siguiente principio: "La educación debe poner todo en acción para combatir la visión monista de la inteligencia que conduce a jerarquizar las formas de realización con respecto a una de ellas y deberá multiplicar las formas de excelencia cultural y socialmente reconocidas".[5]

Esta concepción errónea de la diversificación es la que determina, entre otras causas, que la distribución de los estudiantes dentro de las diversas modalidades del nivel medio sea tan limitado, con pocos alumnos en la educación técnica industrial y menos aún en la rama agropecuaria —tan necesaria para el desarrollo de la Región—, lo que se traduce al final de la educación secundaria en una especie de túnel que conduce a la mayoría de los alumnos al ducto universitario, originando prácticamente un crecimiento de la pirámide educativa por la cúspide y dando lugar a lo que el Dr. Arnoldo Gabaldón, eminente científico de la Región, califica como "La enfermedad latinoamericana de la educación superior".[6]

El Dr. Gabaldón, en su libro, cita a Darcy Ribeiro, quien expresa lo siguiente: "La realidad lamentable de hoy es que la mayoría de las universidades latinoamericanas no alcanzan niveles mínimos de eficacia y son más bien un obstáculo que un impulsor del desarrollo nacional".

El crecimiento de las universidades en forma anárquica ha estado

5. LE COLLÈGE de France. *Le monde de l'éducation. Le rapport du Collège de France*, Paris, mai 1985.

6. GALBADÓN, Arnoldo. "La Enfermedad Latinoamericana de la Educación Superior". FEDES, Venezuela, 1982.

caracterizado también por una falta de vinculación de las mismas con los planes nacionales de desarrollo. En buena parte, cada universidad ha hecho "su planificación", lo que se ha traducido en una distorsión en la formación de recursos humanos.

A título de ejemplo, señala el Dr. Gabaldón el crecimiento de la tasa de matrícula de la educación superior por cada 100.000 habitantes en países altamente desarrollados y los compara con las tasas de crecimiento en países latinoamericanos. Citamos de tal fuente los siguientes datos estadísticos, correspondientes al año 1976:

Tasa de estudiantes en educación superior por cada 100.000 habitantes

Gran Bretaña	1.416
Alemania Occidental	1.704
Italia	1.847
Francia	1.956

CUADRO 3

Grupo de las repúblicas latinoamnericanas según tasas de inscripción de estudiantes en educación superior por 100.000 habitantes en 1975

Grupo I (Menos de 500)	Grupo II (500 - 999)	Grupo III (1000 - 1499)	Grupo IV (1500 - 1999)	Grupo V (Más de 2000)
Guatemala	Bolivia	Chile	Costa Rica	Argentina
Haití	Brasil	Perú	Panamá	Ecuador
Honduras	Colombia	Uruguay	Venezuela	
	Cuba			
	El Salvador			
	México			
	Nicaragua			
	Paraguay			
	República Dominicana			

Fuente: GALBADÓN, Arnoldo. "La Enfermedad Latinoamericana de la Educación Superior". FEDES, Venezuela, 1982.

Estos datos deben ser más graves para 1986, dado el avance de la "enfermedad de la educación superior en América Latina". Por otra parte, el rendimiento es bastante mediocre, por lo que se ha calificado el financiamiento del sistema como "el alto costo de una baja productividad".

Por eso se ha considerado a la educación superior latinoamericana como "pretenciosa", ya que ni siquiera puede colocar a sus egresados en el mercado de trabajo, porque el crecimiento de la economía no ha permitido crear los empleos para los egresados del sistema.

Al producir dentro del sistema actual un número de egresados imposible de absorber, es de considerar las consecuencias que se producen. En el orden social, un gran número de frustrados, que pueden constituir un caldo de cultivo en cualquier intento de subversión del orden preestablecido. Habría que reflexionar, en consecuencia, sobre lo que ocurriría de tener el sistema de educación superior latinoamericano un rendimiento normal de sus egresados.

Por otra parte, a medida que se avanza dentro de la pirámide educativa, se observa que las limitaciones de orden socioeconómico acentuadas en las regiones marginadas y fronterizas determinan una selección socioeconómica de los estudiantes que es más marcada a nivel superior; a pesar de la creciente democratización de la educación y de que estamos pasando de "una educación de castas a una educación de masas", como muy bien lo ha expresado el eximio maestro Luis Beltrán Prieto Figueroa,[7] se observa que, a nivel superior, es aún pequeña la representatividad de los sectores de escasos recursos y de los hijos pertenecientes a familias de padres no profesionales, ni con formación a nivel superior. Ello ha determinado que en forma progresiva se vayan haciendo críticas al sistema de enseñanza superior gratuita, que aún existe en algunos países de la Región, y se propugne la tesis del establecimiento de una matrícula diferencial al mismo tiempo que un sistema de becas para los estudiantes de pocos recursos.

Esta alternativa, que tiende, entre muchas otras, a ser una contribución en el financiamiento de la educación superior, debe ser examinada cuidadosamente, tanto a la luz de los datos de las investigaciones educativas como de la realidad socioeconómica de los países que tengan este problema.

El análisis de la estructura de la pirámide educativa y los esfuerzos conducentes a la racionalidad de la misma constituyen por sí solos uno de los elementos anticrisis en la educación latinoamericana.

En todo caso, es de advertir que el mejoramiento de las inversiones en educación y la productividad del sistema no puede medirse del mismo modo que las inversiones que se hacen en la industria. Es altamente conocido el hecho de que la educación por sí sola no hace milagros. Si se quiere amortiguar los desajustes de una estructura económica injusta, la educación, para mejorar su rendimiento, debe ocuparse de atender los problemas del bienestar del estudiante (becas, comedores escolares, textos y útiles escolares, roperos, vaso de leche, entre otras variables de orden socioeconómico). Por una parte, aumentan las inversiones, pero por la otra, mejora el rendimiento, se reducen las deserciones y las frustraciones del sistema.

7. PIETRO FIGUEROA, Luis Beltrán. *De una educación de castas a una educación de masas*, Editorial Lex, La Habana, 1951.

Algunas consideraciones de orden cualitativo

Es difícil y complejo señalar los indicadores que permiten determinar si una educación es de buena o mala calidad. Por otra parte, cada sociedad, cada Estado y hasta cada unidad educativa, tiene generalmente su cuadro de valores que le permite determinar el grado de calidad de un determinado sistema educativo.

Citaremos algunos objetivos que pueden tener carácter de consenso en la consecución de una educación de buena calidad. Se considera así, la educación que forma al hombre, al ciudadano y al productor. El orden de prioridad de la formación estaría determinado por la filosofía educativa de cada país.

Formación del hombre: Resulta de carácter universal la concepción del Informe del Collège de France, ya citado, que considera que "toda educación debe formar espíritus abiertos, dotados de disposiciones y conocimientos necesarios, para adquirir ininterrumpidamente nuevos conocimientos y para adaptarse a situaciones permanentemente renovadas".

Es indudable que dentro del contexto educativo se aspira a que la formación que se dé al hombre le permita valerse por sí mismo, le enseñe a ser autosuficiente, en el sentido de desarrollar un trabajo que le permita realizarse profesionalmente. En este orden de ideas, consideramos cada día más válido el pensamiento de Don Simón Rodríguez, Maestro del Libertador Simón Bolívar, quien señalaba hace más de 200 años que "hay que enseñar a los americanos a aprender a vivir".

En la formación del hombre, debe considerarse, como bien decía Montaigne, el desarrollo de la cabeza, el corazón y la mano. Por ello, no podemos formar debidamente al hombre si no lo preparamos para hacer frente a las necesidades de la familia, célula elemental de la sociedad, y a las de la propia sociedad.

En el orden intelectual, el hombre debe recibir una formación sólida dentro de la cual haya armonía entre su preparación en el orden humanístico y en el orden científico y tecnológico.

La formación del hombre debe incluir una base sólida en el conocimiento de su propia lengua; y luego, de una lengua extranjera que le permita comunicarse e interrelacionarse en el plano internacional; debe incluir, igualmente, una formación matemática que le permita desarrollar el pensamiento lógico y reflexivo.

En el orden científico, debe tener una formación consistente que le permita comprender e interpretar los fenómenos naturales, como una de las vías que lo conducirán a alcanzar la verdad en el conocimiento.

En relación con la enseñanza científica y tecnológica, señaló la 39a. Conferencia Internacional de Educación ya citada que: "la iniciación científica y técnica apropiada se cuenta entre los elementos de importancia crítica en la renovación de la enseñanza primaria. Como tal, habrá de desarrollarse a la luz de los adelantos científicos y tecnológicos, de las exigencias del desenvolvimiento integral de la personalidad del niño y de la vida individual y social".

En la formación del hombre, debe contemplarse una formación sólida en el campo de las ciencias sociales, dentro de las cuales debe afirmarse el conocimiento de la historia y geografía nacionales, tanto para el afianzamiento de la identidad nacional como para servir de base de sustentación destinada al estudio de las situaciones de interdependencia y de cooperación internacional.

Dentro de la formación del hombre, deben estimularse todas las formas de desarrollo de las destrezas manuales y de la armonía corporal.

En el contexto de una formación que debe desarrollarse a escasos 14 años del año 2000, debe incluirse necesariamente el uso de la moderna tecnología audiovisual en el campo educativo, así como la enseñanza de la informática a partir de los primeros grados. Constituyen la ciencia, la tecnología y la informática bases firmes para la comprensión del mundo de la telemática en el que se vivirá seguramente en el próximo siglo.

Es indudable que una formación integral no puede desconocer los principios de la educación permanente, como medio de mantener actualizada la formación del hombre y de evitar su obsolescencia ante el avance cultural, científico y tecnológico.

Es por ello que, paralelamente a la inclusión dentro de los sistemas educativos de la tecnología moderna, se deberá conceder importancia fundamental a la lectura en el desarrollo de las actividades de autoaprendizaje. Los libros, como bien se ha señalado, "son los espejos del pensamiento" y jamás podrán ser desterrados de la formación como elementos únicos y permanentes en el crecimiento intelectual y espiritual del hombre.

Formación del ciudadano: Debe formarse al ciudadano con plena conciencia del conocimiento de sus deberes y derechos. La responsabilidad ciudadana debe conducirlo a ser crítico y participativo; en esta medida se espera lograr de todo buen ciudadano una crítica constructiva que le permita aportar soluciones a la comunidad en la que se encuentre ubicado.

La formación ciudadana debe contemplar en todo momento una educación para los valores. En este sentido, el sistema educativo, a través de su currículo, debe preservar la transmisión de los valores tradicionales de una nación y de una cultura; pero, al mismo tiempo, el sistema debe ser abierto a las innovaciones.

En su papel innovador, el sistema educativo debe "incluir la revisión de los planes de estudio y la adaptación de los métodos a las tendencias actuales de los conocimientos científicos y tecnológicos, las nuevas condiciones socioeconómicas, del medio ambiente y los resultados de las investigaciones psicológicas y pedagógicas acerca del desarrollo del niño" (39a. Conferencia Internacional de Educación).

En su papel de formación para los valores, el sistema educativo debe incluir en su currículo los valores morales, a fin de superar la etapa de confusionismo actual y de construir una nueva sociedad donde el dominio de las ideas esté por encima del dominio de las cosas.

Sobre este particular hemos señalado lo siguiente:[8]

---

8. ALMEA, Ruth Lerner de. *Los valores morales en el contenido de la educación*. Ediciones del Ministerio de Educación, Caracas, 1984.

"En la búsqueda del camino que permite superar la etapa actual de confusión, de pérdida de fe, de desarrollo generalizado, de violencia, la educación puede y debe contribuir insoslayablemente a formar a las generaciones presentes y futuras dentro de un cuadro de normas éticas que tengan por norte, entre otras, los principios de la justicia, de la libertad, de la igualdad, de la verdad, de la honestidad, de la participación, como plataforma de una formación ética consolidada que garantice una mejor calidad de vida para el género humano".

"La educación ha venido compartiendo con el hogar y la religión la formación en el orden ético, soslayando el tratamiento de aspectos determinantes de la vida de la especie humana como lo es el área de educación para la salud y, dentro de ella, la educación sexual, y sin dar mayor trascendencia a la formación moral en el desarrollo de la personalidad y la formación del carácter".

"En las tres últimas décadas, la celeridad del cambio socioeconómico, la revolución ocurrida en los medios de comunicación de masas, los cambios en la estructura familiar y los cambios en el orden religioso han obligado a la educación a participar en forma más determinante y decidida en el enfoque de aspectos que hasta hace pocos años le eran prácticamente vedados, como el de la educación sexual dentro de un nuevo cuadro de valores de significado trascendente en la constitución de la pareja humana".

.....

"El papel del docente es trascendental en la transmisión de valores, especialmente cuando se le capacita para asumir una verdadera función orientadora. Esta tarea no puede estar circunscrita a los docentes de determinadas áreas del currículo, sino que debe ser labor común de todos los docentes. Para ello se requiere que los educadores tengan una conformación clara de su cuadro de valores en una sociedad democrática, para que puedan participar en su trasmisión democráticamente".

"Los educadores deben estar debidamente formados para estimular a los educandos en la construcción de un sistema personal de valores, con características relevantes hacia la preocupación por los demás, dentro de un amplio espíritu de comprensión y tolerancia".

"En virtud de las limitaciones que tienen en el mundo contemporáneo la familia y la religión en la formación moral de la juventud, el sistema educativo debe desempeñar un papel más trascendente en la trasmisión de valores. La misma no puede estar circunscrita a ciertos niveles del sistema educativo y a determinadas áreas curriculares, sino extendida a través de todo el sistema en donde todas las disciplinas pueden y deben ser propicias para la conformación de normas de conducta deseables".

Consideramos, finalmente, que dentro de la formación ciudadana ninguna educación puede ser hoy posible, si no está centrada en la noción de valor; ella pasa a constituir la plataforma fundamental de todo sistema educativo. Su definición es tan difícil como indispensable en momentos en que tenemos que preparar a los latinoamericanos para que puedan ser capaces de hacer frente al reto del año 2000. Por ello, debemos formarlos

dotados de un espíritu crítico y creador que les permita organizar o reordenar su cuadro de valores, para lograr una mejor calidad de la vida y perfeccionar el sistema democrático con base en los principios de la paz, de la libertad y de la justicia social.

Formación del productor: La formación del productor debe llevarse a cabo dentro de todo sistema educativo, ya sea a través del sistema de educación formal, del sistema de educación extraescolar o de la capacitación, en los institutos de adiestramiento para los trabajadores. La formación debe ser lo suficientemente flexible para establecer un sistema de pasarelas entre las distintas modalidades que se utilicen.

En repetidas oportunidades, se ha hecho mención a las inadecuaciones entre formación de recursos humanos y la producción de empleos por parte del sistema productivo. Diversas soluciones deben encararse desde la formación flexible que permite la adecuación dentro del empleo a la introducción de nuevos mecanismos científicos y tecnológicos, hasta la búsqueda y creación de nuevas fuentes de empleo a través del estímulo a las pequeñas empresas y del suministro de créditos a grupos de jóvenes para crear sistemas cooperativos que favorezcan el desarrollo de las comunidades.

La formación adecuada del productor es una de las fórmulas que permite alcanzar buena parte de la felicidad personal, mediante la realización del ser humano en el campo del trabajo, independientemente de la naturaleza del mismo.

Pertinencia del currículo: Ninguna educación puede considerarse de buena calidad si dentro del sistema no cuenta con una estructura de carácter permanente capaz de mantener actualizado el currículo y de introducir las innovaciones dentro del mismo. No se trata de cambiar por cambiar, ni de experimentar con ensayos que ya han fracasado en otros países; se trata de mantener incorporados al currículo los avances modernos y las adquisiciones de la humanidad en el campo cultural, científico y tecnológico.

El rol del docente: Ningún sistema educativo puede estar por encima de sus docentes y ninguna innovación puede introducirse a espaldas de los docentes. Por ello es indispensable, para el mejoramiento de la calidad de la educación, la actualización y mejoramiento de los docentes dentro de un sistema de educación permanente.

Hoy en día, no puede concebirse ningún sistema de actualización de los docentes que ignore la utilización de los medios de comunicación (la televisión, el uso de los video-casetes, las revistas científicas, el teatro, el cine, los periódicos, entre otros) por parte de los mismos. Pero, además, los docentes deben buscar la participación, dentro de sus actividades, de destacados miembros de la comunidad, que pueden contribuir a enriquecer la mentalidad de los educandos.

Preocupa, dentro del campo de la formación docente, observar que en algunos países de la Región, las organizaciones sindicales que trabajan por el mejoramiento del status del docente inciden en los planteamientos de

carácter económico, por lo general bastante justos; pero dejan de lado el crecimiento cualitativo del docente.

Los puntos que hemos señalado son, a nuestro juicio, indicadores determinantes para enfrentarse a las crisis educativas y para preparar el lanzamiento del sistema dentro de una concepción "anticrisis".

II. LA REGIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN COMO FACTORES RELEVANTES DE UNA EDUCACIÓN ANTICRISIS PARA LA AMÉRICA LATINA

Introducción

Generalmente se considera que la productividad del proceso educativo surge como resultante de la interacción del sistema administrativo, el currículo, el docente y el alumno. Cualquier falla en las variables de cada uno de los factores señalados incide gravemente en el producto.

La expansión considerable de la matrícula en la Región, a partir de la década de los 50, no ha estado, por lo general, precedida por una reforma de las estructuras de los Ministerios de Educación, precisamente porque la expansión ha sido producto de una presión y no de un crecimiento racional de la misma. Ello se ha reflejado en la inadecuación de las estructuras de los Ministerios de Educación; algunos Despachos han crecido por agregación de unidades, otros han sido objeto de reformas parciales o totales de sus estructuras.

Las fallas más acusadas han sido frecuentemente las siguientes: falta de coordinación entre los distintos servicios, dispersión de esfuerzos, distracción de recursos por duplicación de funciones, tratamiento parcelado de los problemas educativos, excesiva centralización en la toma de decisiones, inmensa burocratización que se refleja en la lentitud del proceso operativo y en los numerosos pasos que hay que dar para producir, a título de ejemplo, un nombramiento, lo que puede requerir 37 firmas en su tramitación o para el pago de una suplencia, y esto puede tardar varios años. No hagamos mención de la distribución de pupitres y otros materiales didácticos que en no pocas ocasiones han arribado a su destino después de haber finalizado el año escolar respectivo. La lentitud y la ineficiencia administrativas crean entre los educadores una sensación de ansiedad y hasta de impotencia; y ha sido factor determinante para impulsar el proceso de reformas de estructuras de los Ministerios de Educación.

Regionalización y descentralización

El problema de la reforma de estructuras ha estado asociado, en varios países de la Región, a la necesidad de desconcentrar y de descentralizar los servicios educativos, para que al mismo tiempo se descentralice el poder de decisión y las soluciones administrativas se tomen con más prontitud y efectividad. Pero la mejor reforma de estructuras fracasa si no cambia la mentalidad de los funcionarios encargados de aplicar las políticas.

Entendemos que el nivel central debe ser el coordinador de esas políticas; pero que las unidades descentralizadas que se encuentran a nivel regional deben ser la unidades operativas, o sea, las unidades de ejecución de esas políticas.

Si en el nivel central permanecen funcionarios que se niegan a delegar, que se niegan a transferir funciones operativas al nivel regional, por temor a una pérdida aparente de poder, los mejores intentos de descentralización fracasan.

Por otra parte, debe entenderse que la descentralización tiene como finalidad crear unidades administrativas a la medida del hombre y que pueden ser bien manejadas por el mismo. Ello equivaldría a aplicar en la administración el principio económico de Schumacher al pronunciarse por estructuras más pequeñas o unidades de trabajo descentralizadas que permitan obtener el mejor provecho de la mano de obra y de los recursos locales. Así lo señaló en su obra *Small Is Beautiful*.[9]

Los diversos procesos de descentralización de los Ministerios de Educación determinan la creación de unidades regionales que facilitan la atención de los problemas específicos de la región, zona, distrito escolar, sectores y núcleos (o como se denomine en cada país la unidad correspondiente), así como la atención a las regiones marginadas y fronterizas que, en función de la excesiva burocratización del poder central, no siempre son atendidas con carácter prioritario como producto del mismo engranaje burocrático.

El proceso de descentralización está estrechamente asociado con los problemas de pertinencia y adecuación del currículo a las necesidades regionales y locales, por cuanto permite a las unidades descentralizadas dentro de un proceso racional de microplanificación elaborar los currículos que son requeridos por las comunidades y en cuya preparación deben participar necesariamente las mismas.

Lo importante es que exista la asociación entre una política de carácter normativo coordinada por parte del poder central, o sea, por quienes están a la cabeza de los Ministerios de Educación, y los Jefes de las unidades descentralizadas. Si esta política es efectiva, no deberán ocurrir problemas que afecten al alumnado por traslado de una región a otra o de una zona educativa a otra.

Por otra parte, es muy difícil que un proceso de descentralización se desarrolle con éxito si la descentralización de funciones no está vinculada a la descentralización presupuestaria, pues limita extraordinariamente la acción del agente a cargo de la acción descentralizadora. Por eso, consideramos que la descentralización implica un proceso de "confianza" del poder central hacia aquellos en quienes se delegan las acciones operativas. La mejor concepción administrativa sobre descentralización y regionalización está condenada al fracaso si los funcionarios del nivel central, regional y local, encargados de la reforma de las estructuras en todo el ámbito nacional, no están preparados para ello.

---

9. SCHUMACHER, E.F. *Small Is Beautiful. Une société à la mesure de l'homme*, Contretemps Le Seuil (traducido al francés). France, 1978.

El proceso de descentralización y regionalización parecería estar asociado dentro de los sistemas administrativos a una reacción en cadena. Es así como los Estados miembros demandan a los organismos internacionales de los que forman parte acelerar la descentralización y transferir funcionarios de la sede central al nivel regional, a fin de activar las acciones locales que se desarrollan con y para las comunidades.

A título de ejemplo, podemos citar el proceso de descentralización que lleva a cabo la UNESCO, dentro de las acciones relevantes incluidas en el Plan a Plazo Medio (1984-1989), dentro del cual fueron aprobadas acciones tendientes a acentuar el proceso de descentralización y a reforzar los organismos regionales y el trabajo de campo en los Estados miembros.

Una experiencia nacional sobre descentralización educativa: el caso venezolano

En 1967, el Ministerio de Educación me asignó la tarea de coordinar las actividades de la Comisión de Supervisión de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación (EDUPLAN), con la misión específica de presentar "un proyecto de reorganización de los servicios de supervisión nacional, así como de reestructuración de las zonas geográficas del país, donde funcionarán integrados los Servicios de Supervisión de las Direcciones de Docencia".

El diagnóstico de la situación que hicimos los integrantes de la Comisión, no sólo estuvo fundamentado en nuestro conocimiento práctico del sistema, sino también en las valiosas conclusiones del Primer Seminario Nacional de Supervisión Educativa que se realizó en Barquisimeto (Estado Lara), a fines de 1964, y en los documentos actualizados de las diversas Direcciones de Docencia sobre esta materia. Para ampliar nuestra base de información, iniciamos un estudio sobre la situación regional, nacional y local en materia de reformas de los sistemas de supervisión y establecimos una amplia consulta en escala nacional, a fin de contar con la acción participante, tanto de los niveles centrales como locales. En el ámbito regional latinoamericano, consultamos las experiencias de Brasil, Puerto Rico y Perú en materia de descentralización y desconcentración administrativas y de regionalización de la educación.

Los estudios efectuados, el análisis de la situación y los informes recibidos de los organismos consultados contribuyeron a precisar nuestras ideas sobre la materia; y fue así como, el 31 de julio de 1968, presentamos a la Dirección de EDUPLAN el "Plan General de Reorganización del Actual Sistema de Supervisión".[10]

En dicho Plan, después de hacer la apreciación diagnóstica del sistema de supervisión, establecimos la necesidad de reorganizar el sistema administrativo en su totalidad, por cuanto no se podía preparar a las generacio-

10. ALMEA, Ruth Lerner de, José Ramón Luna, Carlos Alberto Pérez, Gerardo Perdomo. "Plan general de reorganización del actual Sistema de Supervisión", en *Regionalización de Políticas Educativas*. Dirección de Planeamiento, Ministerio de Educación, Caracas, 1973.

nes destinadas a dirigir el país en el siglo XXI con una estructura del aparato administrativo del Ministerio de Educación que parecía responder más bien a la atención de las necesidades educativas del siglo XIX.

Es así como planteamos la necesidad de reformar, en su totalidad, la estructura del Ministerio de Educación, tomando como base la descentralización y desconcentración de funciones, la regionalización de la educación y la integración de los servicios dispersos. La supervisión, como factor determinante en el mejoramiento de la calidad de la educación y como soporte firme para la inserción de las innovaciones educativas, quedaba incluida, con toda su alta jerarquía, dentro de la estructura técnico-administrativa propuesta para la región educativa.

Por considerarlo de interés histórico en la secuencia del caso y por su vigencia principista, incluimos a continuación las concepciones originales sobre regiones educativas, zonas y distritos, contenidas en el plan citado.

"*De las regiones*: La región educativa comprende una extensión geográfica del país, seleccionada de acuerdo con los elementos comunes y afines existentes en el área, en relación con las condiciones socioeconómicas del medio, la distribución de la población, el número y la naturaleza de los planteles, las necesidades educativas presentes y futuras, los recursos humanos y materiales y las facilidades que presentan las comunicaciones, la vialidad y el transporte. Por lo tanto, los planes del sector educación se formulan en estrecha coordinación con el correspondiente organismo de desarrollo económico".

"La región educativa constituye una unidad administrativa del sistema educacional venezolano en la cual, integrándose las distintas ramas y dependencias y bajo una dirección unificada y armónica, se atiende a los aspectos de planeamiento, dirección y programación, evaluación, control y supervisión del sector respectivo en concordancia con las directrices nacionales. En consecuencia, el actual sistema de supervisión debe ser regionalizado, teniendo como base de sustentación los principios y la práctica de la descentralización y desconcentración administrativas".

"*De las zonas*: Las mismas razones anteriores inducen a dividir las regiones en zonas educativas y estas en distritos escolares, ya no sólo por lo que la teoría administrativa determina en cuanto a la descentralización y a la desconcentración, sino porque esta división en áreas cada vez más pequeñas, pero que conservan entre sí unidad de funcionamiento, de armonía y de coordinación, facilita la función supervisora y garantiza su mayor eficiencia en la labor educativa".

"En este sentido, y dentro de una estructura dinámica, se considera la zona como una unidad técnico-administrativa que forma parte de la región, comprendiendo un área geográfica dentro de la cual se encuentran integradas las distintas situaciones y problemas que deben ser atendidos por la supervisión, tomando en cuenta los recursos humanos, las circunstancias geográficas, los tipos de planteles, el personal docente y las facilidades y dificultades de distinto orden que influyen en la prestación del servicio".

"*De los distritos*: Como consecuencia del propósito de obtener mayor eficiencia del sistema de supervisión, se hace indispensable subdividir las

zonas en distritos escolares, los cuales vienen a constituir lo que podría definirse como la unidad integrada de supervisión dentro de la región. Es aquí donde ha de intensificarse la orientación del proceso enseñanza-aprendizaje, pero concebido este como un todo cuyas partes se encuentran armónicamente engranadas y en donde participan como elementos esenciales el alumno, el docente, el programa, el método de enseñanza, el sistema de evaluación, en procura de una calidad de la educación cada día más alta".

"El distrito escolar, además de ser una unidad geográfica para cuya constitución deben considerarse los elementos de vialidad y comunicación ya citados, representa, dentro de la región educativa, la célula más importante de orientación técnica en la función supervisora. Dentro de la misma concepción orgánica y en razón de circunstancias muy peculiares que afectan a algunas regiones geográficas del país, como son la dispersión de la población, la inaccesibilidad a algunas comunidades en determinadas épocas del año y el tipo de plantel existente en dichas regiones, es necesario establecer un distrito escolar diferenciado que posibilite la atención adecuada a esos sectores y a estos planteles que pudieran considerarse actualmente como marginados del Sistema Nacional de Supervisión".

Al desarrollar el Plan, presentamos la estructura de las regiones, la descripción de la organización técnico-administrativa de las mismas y señalamos la necesidad de iniciar el desarrollo del Plan, a través del establecimiento de una región piloto. Estableciamos, igualmente, como premisa la ineludible necesidad de entrenar debidamente al personal destinado a trabajar en el proyecto.

La Comisión de Regionalización elaboró, con fines de planificación y de instrumentación del Plan citado, 40 documentos en materia de regionalización de políticas educativas. Entre los documentos elaborados, merece destacarse, por su carácter de atención prioritaria a las necesidades del país, el referente a las "Ideas generales para la elaboración de un plan de educación destinado a las regiones fronterizas, poblaciones dispersas y zonas de difícil acceso", el cual se transformó, después de haber levantado los diagnósticos correspondientes, en un plan de acción para dichas regiones.

En 1969, durante la Presidencia del Dr. Rafael Caldera, comenzó a ser desarrollada la implantación de la política de regionalización, ya que en dicho año se dictó el Decreto No. 72, según el cual se ordenó la división del Territorio Nacional en Regiones Administrativas, y la Resolución N°. 10.279 del Ministerio de Educación sobre la regionalización de políticas educativas, que estableció, en forma simultánea, el funcionamiento de una Oficina Regional de Educación en cada región administrativa. A lo largo del período 1969-1974, se mantuvo el programa de regionalización educativa, sujeto tanto a limitaciones de orden legal, como a las de orden técnico y administrativo.

En 1974, se inicia la administración del Presidente Carlos Andrés Pérez, se consolida la política nacional de regionalización y se designa Ministro de Educación al doctor Luis Manuel Peñalver. Nos tocó acompañarlo como Viceministra durante los años 1974-1975. En ese período, se

implantó la reforma total de las estructuras del Ministerio de Educación y se reforzaron los planes de descentralización administrativa; se evaluó el funcionamiento de las Oficinas Regionales de Educación y, dentro de la reforma de estructuras del Despacho, se estableció que el nivel central tendría carácter normativo, y el nivel regional, carácter operativo. Las antiguas O.R.E. (Oficinas Regionales de Educación) pasaron a constituir la base del funcionamiento de las Direcciones Regionales de Educación. Así se registra en el Decreto N° 827, del 1° de abril de 1975, que dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación y en el Reglamento Interno del 26 de agosto de 1975.[11] Un cambio en la administración del Ministerio de Educación determinó que en 1978 se disminuyera el énfasis en la acción de las regiones educativas y se prestara mayor interés a la acción de las zonas de educación, correspondiendo, cada una de ellas, a la concepción geográfica de las entidades político-administrativas de la Nación (23 Entidades Federales). Es de advertir, sin embargo, que la política de regionalización administrativa del país se mantuvo vigente durante todo el período 1974-1979.

En 1979, se inicia la Presidencia del doctor Luis Herrera Campins; y en 1980 se dicta el Decreto N° 478 sobre Regionalización y Participación de la comunidad en el desarrollo regional.

En 1980, se dicta, igualmente, el Decreto N° 496, "dentro del propósito de simplificar el aparato burocrático del Ministerio". En el artículo 2 de dicho Decreto, se establecía que: "El Ministerio de Educación adecuará su organización regional atendiendo a las previsiones del Reglamento de Regionalización Administrativa". Como consecuencia del Decreto N° 496, se dicta la Resolución 395, correspondiente al Reglamento Interno del Ministerio de Educación.[12]

A pesar de que, dentro de la Dirección General del Ministerio, se estableció la División de Coordinación de Asuntos Regionales y que en el Capítulo V se señalaba la existencia de las Regiones y de las Zonas Educativas, durante el período mencionado no se designaron directores de región, y las regiones educativas desaparecieron del organigrama del Ministerio de Educación, dando lugar a la reaparición de las zonas educativas como cabezas de las acciones operativas del Despacho.

En 1984, se inicia la administración del Presidente Jaime Lusinchi, durante la cual nos tocó desempeñar, durante un año, la compleja y difícil tarea de ser Ministra de Educación. Frente a las múltiples actividades a realizar, nos resultó evidente que la estructura del Ministerio de Educación había aumentado en su burocracia y que muy pocos avances se habían registrado en materia de descentralización administrativa. Por ello, nos abocamos de inmediato a realizar un estudio, con la colaboración de los

11. ALMEA, Ruth Lerner de. "La reforma de estructuras del Ministerio de Educación", en *Experiencias Educativas*, Imprenta del Ministerio de Educación, Caracas, 1977.

12. FERNÁNDEZ HERES, Rafael. *Educación en Democracia* (Historia de la Educación en Venezuela 1958-1983). Tomo II, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1983.

mejores especialistas de la industria petrolera, destinado a simplificar la estructura del Ministerio de Educación y a afianzar los programas de descentralización. Por otra parte, en el breve lapso de nuestra gestión, hicimos esfuerzos por integrar los diversos servicios educativos que se prestan dentro de cada entidad federal, instalando en cada zona educativa los Consejos Zonales de Educación (se trata de integrar dentro de cada entidad federal los servicios educativos que prestan el Ministerio de Educación, los Estados, los Concejos Municipales, el Instituto Nacional del Menor, con las acciones educativas que dentro de cada entidad federal se realizan a nivel de educación superior; a ello se aúnan las acciones del Instituto Nacional de Deportes y de otras unidades que, a nivel local, colaboran en la prestación de servicios educativos).

En nuestro ejercicio, también tomamos acciones destinadas a integrar, a nivel regional y local, las diversas instituciones de educación superior que allí funcionan. En ese sentido, creamos varias comisiones para estudiar la factibilidad de creación de Subsistemas Integrados de Educación Superior (Región Guayana, Región Guárico-Apure).

Dentro de las acciones en marcha que dejamos establecidas para el Despacho, señalamos las siguientes:

"Reestructurar y modernizar las funciones de las distintas dependencias del Despacho de Educación".
"Descentralizar y regionalizar la administración del sistema educativo con el fin de agilizar su funcionamiento".
"Crear un sistema de automatización que permita obtener, con rapidez y confiabilidad, la información y la documentación requeridas en los procesos administrativos y educacionales".[13]

Dos décadas de experiencia en materia de regionalización de la educación y en descentralización administrativa dejan como resultado la necesidad imperiosa de evaluar el proceso, para continuar el desarrollo urgente del mismo, venciendo los obstáculos que se oponen a la descentralización, algunos de los cuales trataremos de señalar a continuación, en forma sucinta.

Obstáculos que se oponen a la regionalización de la educación y a la descentralización administrativa

- Falta de coherencia y continuidad en la acción de los diferentes equipos administrativos al frente del Despacho de Educación.
- Falta de personal debidamente calificado y debidamente entrenado para llevar adelante la implementación de estas políticas.
- Carencia de los instrumentos legales para la puesta en marcha de los programas. (Ejemplo: descentralización del presupuesto).
- Interferencia del nivel central en la aplicación de los programas operativos por parte del nivel regional y local.
- Falta de convicción del nivel central en las políticas de regionalización, al mantenerse aferrados a programas que, como la distribu-

13. Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación, Caracas, 1984.

ción de cargos burocráticos, pueden y deben ser ejecutados por los niveles regionales y locales.

- Falta de liderazgo y de iniciativas en los niveles regionales y locales para poner en marcha las políticas de regionalización (preparación, falta de experiencia administrativa, entre otras fallas).
- Dificultades para establecer la circunscripción geográfica de la región frente a la estructura político-administrativa tradicional.
- Dificultades inherentes a compromisos políticos y a celos locales, al pensar que determinados programas puedan favorecer a una región o zona en detrimento de otra.
- Falta de participación activa y permanente del personal directivo de las regiones educativas en las Corporaciones Regionales de Desarrollo Económico.

Conclusiones

Lo que parece ser una experiencia inconclusa en materia de regionalización y de descentralización administrativa en la descripción sucinta del caso venezolano y la situación de gigantismo y de lentitud burocrática, por parte de la maquinaria del Despacho de Educación, conduce a pensar en la necesidad de realizar una evaluación seria, objetiva, científica, del proceso de regionalización educativa y de descentralización administrativa del Ministerio de Educación, para continuar desarrollando, dentro de la reforma de estructuras del Despacho, el programa de regionalización y de descentralización administrativa, enmarcado dentro de los grandes objetivos y políticas de los planes nacionales de desarrollo.

Estimamos, paralelamente, que la oportuna adecuación de las estructuras de los Ministerios de Educación en América Latina para la implantación de reformas y mejoramiento de la calidad de la educación, así como para un funcionamiento ágil y eficaz de la maquinaria administrativa, debe ser objeto de una profunda reflexión, análisis y evaluación, para la puesta en marcha de estructuras orgánicas de los Ministerios de Educación, concebidas estas como sistemas administrativos convenientemente adecuados para hacer frente a las crisis educativas en la Región.

LA ESCUELA DEMOCRÁTICA: LO NACIONAL, LO REGIONAL Y LO UNITARIO*

*Luiz Antonio Cunha***

RESUMEN

La tensión entre lo nacional y lo regional en los sistemas educativos parecería ser parte de la formación y del desarrollo de los Estados nacionales. La unificación del espacio político resultó de la hegemonía de un pueblo o de una clase social sobre otros pueblos y clases, o de la hegemonía de coaliciones. Se utilizaron los sistemas escolares como instrumento de esa hegemonía para demostrar la ilegitimidad de la cultura de los subordinados.

La crisis del sistema colonial y la incorporación de las economías al capitalismo industrial condujeron a la organización de los Estados nacionales y a la abolición de los regímenes esclavistas y serviles. El trabajo libre propició la incorporación a las sociedades de nuevos contingentes de trabajadores, al mismo tiempo que se ampliaba el número de destinatarios de la educación escolar. Estos destinatarios mostraban diferencias que se observan hoy en los pueblos y clases, tanto entre los países como dentro de ellos. Las regiones surgen por el "encierro" de espacios políticos y económicos, por sectores locales de las clases dominantes, que impiden la penetración de otros estándares que amenazan su hegemonía.

En sociedades que pasan al mismo tiempo por procesos de diferenciación y de hegemonía, los sistemas educativos coadyuvan con unos u otros. En las sociedades complejas, los medios de comunicación de masas, principalmente la radio y la TV, encuentran cada vez más espacio para agregar a su actividad funciones educativas que eran privativas de la escuela. Tratándose de sistemas educativos escolares, separados o no de los medios de comunicación de masas, hay que subrayar el papel decisivo del Estado.

Varias políticas educacionales pueden subrayar el carácter nacional de los sistemas educativos a pesar de la diferencia social. El autor estudia las que le parecen más importantes: la centralización autoritaria y la difusión del saber erudito. Análogamente al énfasis en lo nacional, hay políticas educacionales que privilegian lo regional por la contención de la emigración rural y la valoración de la cultura popular. El autor rechaza tanto el énfasis sobre lo nacional mediante la centralización autoritaria con vistas a proceder a la uniformación integrista, como el énfasis en lo regional que tienda a contener la emigración rural. A pesar de los efectos productivos que

---

*Trabajo presentado en la reunión técnica sobre "La Educación en América durante los Próximos 25 Años", promovida por el Departamento de Asuntos Educativos de la Organización de los Estados Americanos, en Washington, D.C. 31 marzo - 4 abril 1986.

**Profesor de la Facultad de Educación de la Universidad Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil.

la difusión del saber erudito y la valoración de la cultura popular puedan tener aisladamente, los mismos serán solamente parciales.

Todavía no han surgido sistemas educativos que incorporen el énfasis en lo nacional y en lo regional, pero superando sus efectos parciales. La respuesta sería la escuela unitaria, de la que se pueden presentar algunas características todavía muy generales; su advenimiento puede prepararse o por el Estado o por las agencias de investigación y fomento de los mismos sistemas educativos. Un paso importante será combatir los prejuicios contra las culturas populares y reconocer el carácter activo de los destinatarios como categoría social.

SUMMARY

Tension between national and regional concerns of the educational systems seems to be a part of the makeup and development of national states. Unification of political space was an outcome of the hegemony of a people or social class over other peoples and classes, or of a hegemony of coalitions. School systems were used as an instrument of the hegemony to illustrate the invalidity of the culture of the subordinate peoples.

The crisis of the Colonial system and the economies' joining the mainstream of industrial capitalism led to the organization of national states and the abolition of forms of government that upheld slavery and servilism. Free labor encouraged new contingents of workers to join the society, and the number of people bound for regular education grew. These future students differed, and differences appear today in peoples and classes from one country to another and within a single country. Such areas arise from the constraints of political and economic room dictated by local sectors of the dominant classes, which hinder the admission of standards that jeopardize their hegemony.

In societies undergoing simultaneously processes of differentiation and of hegemony, the educational system helps either one or the other. In complex societies, the mass media, mainly radio and television, are finding an increased role in assuming educational tasks that were the strict province of the school system. In dealing with school systems, whether they are connected to the mass media or not, the decisive role of the state must be underscored.

A number of educational policies serve to highlight the national scope of educational systems despite social differences. The author examines those that seem most important to him: the centralization of authority and the dissemination of scholarly knowledge. While emphasizing the national aspects, there are educacional policies that favor regional interests by containing rural emigration and enhancing folk culture. The author rejects the emphasis on national aspects through centralized authority with a view to achieving standard integration as well as stress on regional interests that tend to contain rural emigration. Despite the positive results that the dissemination of scholarly knowledge and an appreciation of folk culture might produce in themselves, those benefits will only be partial.

As yet, no educational systems have been devised to encompass emphasis

on both national and regional matters that are not subject to their partial effects. The answer seems to be the unitary school, for which some as yet very broad features can be proposed at this time. Its introduction could be undertaken by the state or by the research and promotion branches of the educational systems themselves. An important step would be the elimination of prejudices against folk cultures and a recognition of the active role of beneficiaries as a social class.

RÉSUMÉ

La tension sur la portée nationale et régionale des systèmes d'enseignement semble faire partie de la formation et du développement des Etats. L'unification de l'espace politique a résulté en l'hégémonie d'un peuple et d'une classe sociale sur d'autres peuples et classes ou encore en l'hégémonie de coalitions. Les systèmes scolaires ont été utilisés comme instrument de cette hégémonie pour démontrer le caractère illégal de la culture des assujettis.

La crise du système colonial et l'incorporation des économies au capitalisme industriel ont abouti à l'organisation des Etats et à l'abolition des régimes esclavagistes et serviles. Le travail libre a encouragé l'incorporation aux sociétés de nouveaux contingents de travailleurs en même temps que grossissait le nombre de bénéficiaires de l'éducation. Ceux-ci affichaient des différences qui se retrouvent aujourd'hui entre les peuples et les classes, tant entre les pays qu'à l'intérieur de ces groupements. Les régions surgissent par suite de "l'encadrement" des espaces politiques et économiques par des secteurs locaux des classes dominantes qui empêchent l'application d'autres normes susceptibles de menacer leur hégémonie.

Dans les sociétés au sein desquelles se déroule en même temps un processus de différenciation et d'hégémonie, les systèmes d'enseignement s'entr'aident. Dans les sociétés complexes, les médias, principalement la radio et la télévision, trouvent chaque fois plus de latitude pour adjoindre à leurs activités des fonctions d'enseignement qui étaient l'apanage de l'école. En ce qui a trait aux systèmes d'enseignement scolaires, séparés ou non des médias, le rôle déterminant de l'Etat mérite d'être souligné.

Plusieurs politiques d'enseignement peuvent mettre en exergue la portée nationale des systèmes d'enseignement en dépit des clivages sociaux. L'auteur étudie les politiques qui semblent être les plus importantes, à savoir la centralisation des pouvoirs et la diffusion des connaissances. Parallèlement à l'accent sur l'aspect national, il existe des politiques d'enseignement qui privilégient la population régionale par le maintien de l'émigration rurale et la remise en valeur de la culture populaire. L'auteur rejette tout aussi bien l'accent mis sur l'aspect national au moyen de la centralisation des pouvoirs en vue d'une intégration uniforme, que l'importance accordée à l'aspect régional qui tente de contenir l'émigration rurale. En dépit des effets productifs isolés de diffusion des connaissances et de la remise en valeur de la culture populaire, les résultats seront seulement partielles.

On n'a pas encore relevé des systèmes d'enseignement qui cherchent à fusionner les aspects national et régional tout en allant au-delà de leurs incidents partielles. La réponse serait l'école unitaire où peuvent se présenter quelques caractéristiques encore très générales. Sa mise en place peut être préparée ou par l'Etat ou par les institutions de recherche et d'encouragement de ces systèmes d'enseignement. Une étape importante sera de combattre les préjugés contre les cultures populaires et reconnaître le rôle actif des bénéficiaires comme catégorie sociale.

RESUMO

A tensão entre os aspectos nacional e regional dos sistemas educacionais parece fazer parte da formação e do desenvolvimento dos Estados nacionais. A unificação do espaço político resultou da hegemonia de um povo ou de uma classe social sobre outros povos e classes, ou da hegemonia de coalizões. Os sistemas escolares foram utilizados como instrumento dessa hegemonia para demonstrar a ilegitimidade da cultura dos subordinados.

A crise do sistema colonial e a incorporação das economias ao capitalismo industrial levaram à organização dos Estados nacionais e à abolição dos regimes escravistas e servis. O trabalho livre propiciou a incorporação de novos contingentes de trabalhadores às sociedades, ao mesmo tempo que se ampliou o número de destinatários do ensino escolar. Esses destinatários demonstravam diferenças que se observam hoje nos povos e classes, tanto entre os países como dentro deles. As regiões surgem pelo "fechamento" de espaços políticos e econômicos, por setores locais das classes dominantes, que impedem a penetração de outros padrões que ameaçam a sua hegemonia.

Em sociedades que passam ao mesmo tempo por processos de diferenciação e de hegemonia, os sistemas educacionais complementam uns aos outros. Nas sociedades complexas, os meios de comunicação de massas, principalmente o rádio e a TV, encontram cada vez mais espaço para acrescentar à sua atividade funções educacionais que eram próprias da escola. Tratando-se de sistemas educacionais escolares, separados ou não dos meios de comunicação de massas, cumpre ressaltar o papel decisivo do Estado.

Diversas políticas educacionais podem enfatizar o caráter nacional dos sistemas educacionais, apesar da diferença social. O autor estuda as que lhe parecem mais importantes: centralização autoritária e divulgação do saber erudito. Analogamente à ênfase no aspecto nacional, há políticas educacionais que privilegiam o aspecto regional pela contenção da emigração rural e a valorização da cultura popular. O autor rechaça não só a ênfase no aspecto nacional, mediante a centralização autoritária com vistas à uniformização integral, como a ênfase no regional que tende a conter a emigração rural. Apesar dos efeitos produtivos que a divulgação do saber erudito e a valorização da cultura popular possam ter isoladamente, estes serão apenas parciais.

Entretanto, ainda não surgiram sistemas educacionais que enfatizem os

aspectos nacional e regional, superando os seus efeitos parciais. A resposta seria a escola unitária, da qual podem ser mencionadas algumas características ainda muito gerais; seu aparecimento pode ser preparado ou pelo Estado ou pelas agências de pesquisa e promoção dos mesmos sistemas educacionais. Um passo importante será combater os preconceitos contra as culturas populares e reconhecer o caráter ativo dos destinatários como categoria social.

La tensión entre lo nacional y lo regional en los sistemas educativos parecería ser parte de la formación misma y del desarrollo de los Estados nacionales.

La unificación del espacio político resultó de la hegemonía de un pueblo o de una clase social sobre otros pueblos y otras clases, cuando no fue de la hegemonía de coaliciones más o menos duraderas. Se utilizaron los sistemas escolares como instrumentos privilegiados de esa hegemonía, principalmente por la producción del consenso y por la reproducción cultural, que apuntaba a demostrar la ilegitimidad de la cultura de las clases y pueblos subordinados, en las palabras de Max Weber, para transformar la dominación en derecho.

La colonización de América por el capitalismo mercantil en expansión, particularmente el de origen ibérico, constituye el caso ejemplar de esa utilización. El contenido de la enseñanza destinada a los indígenas era predominantemente religioso; el idioma era el del colonizador (castellano o portugués) en los grados elementales, y el del erudito de las clases dominantes metropolitanas (el latín), en los años secundarios y superiores. Más que destruir la cultura de los indígenas, se buscaba demostrarles, a ellos y a sus señores, la ilegitimidad de su cultura y, por esa vía, obtener la legitimidad de la dominación colonial.

Las colonias americanas que recibieron a pueblos africanos como fuerza de trabajo esclava en las grandes plantaciones, reutilizaron el mismo proceso en la educación escolar y no escolar, con objeto de reforzar y legitimar la explotación metropolitana de las relaciones económicas entre las colonias de América y de África.

La crisis del sistema colonial y/o las nuevas formas de incorporación de las economías al capitalismo industrial, que maduraron en el siglo XIX, condujeron a la organización de los Estados nacionales, a la abolición de los regímenes serviles y esclavistas. Así, la definición formal del trabajo libre, articulada con los conceptos de ciudadanía de la ideología liberal, propiciaron la incorporación de nuevos contingentes de trabajadores, dejados disponibles por los cambios sociales, políticos y económicos en Europa y Asia. Simultáneamente, al nivel político e ideológico, se amplió mucho el número de destinatarios de los sistemas educacionales escolares, pues la misma educación escolar se planteaba como derecho del ciudadano. Esos destinatarios presentaban las señales de la diferencia étnica y cultural que dejaba traslucir, en su morfología, la historia misma de la constitución de las colonias y países independientes, por el comercio internacional de mercancías. Las señales que diferencian entre sí a los pueblos y clases que

constituyen a nuestros países tienen sus perfiles continuamente reforzados por los estereotipos que se sedimentaron en la conciencia social, desde la época de los primeros enfrentamientos de los europeos con los indígenas americanos.

A pesar de la tendencia espontánea a la más total homogeneización de los estándares de reproducción económica en las sociedades capitalistas, nuestros países han sentido de forma dramática, contradictoriamente, la desigualdad entre sí y en el interior de cada uno de ellos. El desarrollo desigual y combinado es la contrapartida dialéctica de la tendencia a la homogeneización. Así, a la vez que algunos sectores se modernizan, otros se retrasan. Es entonces cuando surgen las *regiones*, definidas por el "encierro" de determinados espacios políticos y económicos por parte de sectores locales de las clases dominantes, que impiden la penetración de estándares económicos diferenciados que amenazan su hegemonía.

La constitución del Nordeste brasileño como región es un caso ejemplar de ese proceso. La crisis de la agroindustria azucarera, la transferencia del polo dinámico de la economía a la caficultura y, más tarde, a la manufactura del Centro-Sur del país, condujo a las clases dominantes en aquella región a defender sus posiciones, bloqueando los cambios que venían desde afuera. Como apoyo para sus posiciones, trataron de diseminar expresiones de identidad que planteaban la pertenencia a la *región* como un valor, definiéndose esta en oposición a otras. Desde los años 60, la planificación gubernamental ha venido actuando en el sentido de quebrar ese bloqueo, favoreciendo la hegemonía de las clases dominantes basadas en la industria del Centro-Sur, redefiniendo el concepto de la región en sus relaciones con las demás, y su propia situación como un "problema nacional".

Así, nuestra visión de región abandona la tradicional connotación fisiográfica, como también la connotación burocrática de la repartición de la administración pública en estados, provincias o departamentos. Las regiones de la sociedad, desde nuestro punto de vista, pueden definirse por límites que las yuxtaponen; pueden, además, superponerse las unas a las otras como estratos geológicos, lo que constituye la situación más común.

***

Una vez planteado en sus lineamientos generales el marco de la formación de las regiones, volvamos a la cuestión de los sistemas educativos.

En sociedades que pasan por procesos de diferenciación, sometidas al mismo tiempo a procesos de homogeneización, los sistemas educativos se definen como coadyuvantes de unos o de otros procesos.

Antes de pasar a las exigencias sociopolíticas de esa sorprendente manejabilidad, hay que llamar la atención sobre el hecho de que los sistemas educativos no se concretan a las organizaciones escolares. Sin desmedro del carácter irremplazable de la escuela para la socialización de los inmaduros (e incluso de los adultos) en las sociedades complejas, los medios de comunicación de masas, principalmente la radio y la TV, encuentran cada vez más espacio para agregar a su actividad propia

funciones educativas que eran específicas de la escuela: la diseminación de estándares culturales como el habla o el idioma considerado legítimo, los estándares de consumo, las maneras, los valores políticos y otros. Esto ocurre, incluso, en los medios de comunicación de masas controlados por grupos privados, orientados y alimentados por las estrategias de *marketing*.

Si bien el montaje de las redes de radio y TV son fenómenos recientes, de gran impulso, en el caso de esta última con los satélites geoestacionarios, prometen abarcar áreas cada vez más amplias —y quizá con más eficacia— que la propia escuela en lo que se refiere a la diseminación de los estándares culturales.

Prácticamente, todo lo que se dirá más adelante respecto a los sistemas educativos escolares (en lo que se refiere al tema aquí desarrollado) vale para los medios de comunicación de masas. Llamamos la atención sobre esa confluencia, recordando que las concepciones educacionales más aceptadas no la consideran, salvo en el caso de la radio y la TV, manifiestamente educativas. Mi advertencia proviene del hecho de que, de esa manera, se deja a un lado justamente el vehículo socializador de más audiencia. Tratándose, pues, de sistemas educativos escolares, junto con los medios de comunicación de masas o separados de ellos, no podemos dejar de subrayar el papel decisivo del Estado en esta cuestión, particularmente el del régimen político. Los Estados federados se inclinarán a adoptar posiciones diferentes de las de los Estados centralizados en la definición del carácter nacional o regional de los sistemas educativos. Paralelamente, países en que la sociedad civil comprende organizaciones religiosas que tienen el monopolio de determinados aspectos culturales, presentarán situaciones distintas de aquellos donde las organizaciones de ese tipo compiten en posición de igualdad con otras por dicho tipo de control sociocultural.

Sin aspirar al agotamiento de las posibilidades efectivamente existentes, vamos a enfocar a continuación las situaciones que consideramos más importantes para el análisis del tema en cuestión para, finalmente, plantear la hipótesis de la escuela unitaria, que nos parece la más adecuada para el montaje de sistemas educativos escolares efectivamente democráticos en nuestros países.

I. Énfasis en lo Nacional

Varias políticas educacionales (o elementos de políticas) pueden subrayar el carácter nacional de los sistemas educativos, a pesar de la diferencia social existente. Vamos a referirnos y a comentar las que nos parecen más importantes.

1.1. *La centralización autoritaria*

La esperanza de que a cada país corresponda una sola bandera, un solo pueblo, una sola nación, resulta siempre de la existencia de conflictos concretos entre los pueblos y clases sociales. La historia nos brinda abundantes ejemplos de regímenes autoritarios que, para congelar los conflictos fundamentales en la sociedad, además de recurrir a la represión

policial-militar, le dan especial importancia a la uniformación cultural.

La difusión de las ideas positivistas de Augusto Comte y de Emile Durkheim aportaron los conceptos legitimadores de esa concepción en el campo de la educación y de la cultura.

Hay que evitar la anomia —el gran peligro que amenaza a las sociedades en el proceso de su desarrollo— y atenuar sus efectos deletéreos mediante la educación, a la vez causa de fenómenos desagregadores e instrumento de su remoción. La educación (particularmente la escolar) que no socializa a los inmaduros según normas, valores y estándares de comportamiento reclamados por el conjunto de la sociedad o por el ambiente particular de destino de los educandos, está produciendo anomia. Otra forma de producción de anomia es la desarticulación entre las funciones homogeneizadora y diferenciadora de la educación. Durkheim (siguiendo a Comte) atribuía a la función homogeneizadora especial relevancia en la contribución de la escuela a la conservación del orden social, razón de su predilección por la educación moral y cívica.

Para el fundador de la sociología, la progresiva división del trabajo social exige el desarrollo de la función diferenciadora de los sistemas educativos que pasan a ocuparse de la formación del individuo dotado de características físicas, intelectuales y morales exigidas por el ambiente específico a que se destina. Sin embargo, la articulación de los órganos en un cuerpo social, mediante las normas, valores y estándares de comportamiento, queda impedida por la disolución del carácter unitario de la educación. La anomia es su resultado inmediato, expresada de diferentes formas, desde el aumento del índice de suicidios hasta los conflictos de clase declarados.

Para los regímenes autoritarios que surgieron justamente para sofocar los conflictos sociales, ese tipo de destinación social de la educación resulta plenamente satisfactoria.

La influencia positivista en las concepciones educacionales en los países americanos ha sido muy fuerte, sea por la incorporación de las fuentes originales de Comte y Durkheim, sea por la persistencia de lo que se llamó un "positivismo difuso", que ya desconoce su filiación, pero se mantiene fiel a las propuestas básicas de su pensamiento.

Reforzar el carácter unitario de la educación, desarrollar la función homogeneizadora de la enseñanza, son objetivos traducidos en metas como la uniformación de los planes de estudio y de los procesos de formación de maestros; introducción de la materia Edución Moral y Cívica; centralización administrativa de modo que se evite la emergencia de prácticas no previstas.

En los años 60, la difusión de la cibernética y de la teoría de los sistemas dio aires de modernidad a esa concepción organicista de la sociedad. Los sistemas sociales pasaron a describirse en términos de *inputs* y *outputs*, ellos mismos articulados. Los sistemas educativos tenían una importante función reguladora, pero eran a su vez regulados por el efecto de la retroalimentación (*feedback*) inherente a todo sistema social inclusive equilibrado.

Las dictaduras tienen terror a la diversidad. Por eso la uniformidad es su meta y la uniformación su procedimiento privilegiado: en la ropa de los

estudiantes, en los edificios escolares, en los libros, los planes de estudio, los calendarios, etc. Esta uniformación se hace desde un punto de vista de clase, que define las concepciones y prácticas a diseminarse o incorporarse como legítimas.

Para ese tipo de orientación, los idiomas de los pueblos constitutivos de la nación, el habla regional, las creencias populares se consideran elementos desagregadores, que impiden la formación de la nación homogénea.

Aunque esa ideología integrista no se encuentre formulada en su totalidad, puede estar en germen en el movimiento mismo de organización y de crecimiento de las burocracias educacionales de ámbito nacional.

Esta orientación ha sido criticada en los países en que la democratización del Estado y de la sociedad civil dejó de ser solamente una aspiración remota.

1.2. *La difusión del saber erudito*

El énfasis en el saber erudito como contenido privilegiado de la educación homogeneizadora es una característica de la centralización autoritaria. Pero, si las políticas educacionales centralizadoras y autoritarias dan énfasis a la cultura erudita, todo el énfasis puesto en la cultura erudita no resulta de ese tipo de política. Vamos a enfocar ahora, exactamente, la divergencia entre una y otra.

Uno de los elementos principales de la democratización de la cultura es, por cierto, la difusión del saber erudito en las clases populares, saber tradicionalmente monopolizado por las clases dominantes y por las capas medias.

Por saber erudito no entendemos aquí las ideologías producidas por las clases dominantes (o por ellas apropiadas) para su propio consumo o para difundirse en las clases dominadas con intención de legitimar el *status quo*. La creación de la ciencia y de la tecnología frecuentemente forma parte del mismo proceso de producción de aquellas ideologías conllevadas por las mismas instituciones, pero no se confunde con ellas.

Las universidades, los centros culturales y los institutos tecnológicos están entre otras tantas instituciones en las que el saber erudito se crea, se traduce, se adapta, se asimila, no siempre a partir de las culturas regionales, sectoriales o nacionales, sino con alguna frecuencia *contra* ellas. Este es el sentido de la orientación epistemológica de Gaston Bachelard, para quien, al contrario de las creencias del positivismo más o menos ingenuo, la ciencia no se construye a partir del conocimiento común, sino mediante rupturas de aquella con relación a este. Así, el conocimiento científico se hace contra el conocimiento común, fundando un nuevo conocimiento común, contra el que puede esperarse el nacimiento de un nuevo conocimiento científico, en una dinámica que tiene su motor en la aventura humana de producción del mundo del hombre.

Esa concepción del conocimiento científico como productor del mundo se articula con aquella de la ruptura entre naturaleza y técnica, en la medida en que la ciencia (como demostró Bachelard con el ejemplo de la química) no puede dejar nada en su "estado natural". El trabajo científico es *materialmente innovador*, pues determina la creación de materias nuevas, inexistentes en "estado libre".

Dicha concepción del conocimiento científico, que tiene como objetivo el "mundo de la naturaleza", puede transportarse al "mundo de la cultura", poniéndose al hombre, objeto y sujeto de la ciencia, como productor de sí mismo, en oposición a las imágenes congeladas del conocimiento común.

El corolario pedagógico de esa epistemología consiste en una crítica a los educadores que pretenden derivar los rudimentos del saber científico, suave y lentamente, a partir del sentido común. Absteniéndose de violentar el sentido común, se busca postergar al máximo las horas de iniciación en la ciencia contemporánea, en beneficio de la ciencia arcaica, que no sirve más que para transmitir y sedimentar una imagen tradicional del mundo.

Las políticas educacionales elaboradas en esa perspectiva tienen tendencia a dar énfasis al carácter nacional, si no universal, del contenido de la enseñanza, en perjuicio del carácter regional y local, e incluso en oposición a este. El dominio de la ciencia y de la tecnología contemporáneas, de la historia de los procesos más generales de la vida humana, del idioma que propicia los contactos más amplios en el país (e incluso en el exterior) se plantea como contenido privilegiado de los sistemas educativos.

Después de una fascinación acrítica por la cultura popular, que impregnó buena parte del pensamiento educacional en el continente, la valoración de la cultura erudita para la valoración de los sujetos concretos de la cultura popular comienza a ganar terreno en nuestros países.

2. Énfasis en lo regional

Análogamente al énfasis en lo nacional, políticas educacionales privilegian lo regional por distintas razones. Vamos a presentar a continuación las que consideramos más relevantes.

2.1. *La contención de la emigración rural*

La intensificación de los movimientos migratorios, sea entre regiones, sea desde el campo hacia la ciudad, que ocurrió desde el final de la segunda guerra mundial, ha sido definida como un problema social de grandes proporciones. Por un lado, por despoblar el campo, lo que implica grandes dificultades para la agricultura y la ganadería, conservándose los actuales regímenes de explotación. Por otro lado, por provocar la "hinchazón" de las ciudades, lo que conlleva problemas de vivienda, transporte, educación, salud, seguridad y otros, que podrían evitarse por la suspensión o por el control de los flujos migratorios.

Este no es el lugar para examinar las causas ni las consecuencias de los movimientos migratorios. Únicamente para delimitar la discusión, no podemos dejar de señalar la doble inducción que sobre ellos incide: la expulsión del campo por la rigidez de las estructuras agrarias y por la violencia preponderante; la atracción por la ciudad, en donde, a pesar de los cinturones de miseria y de la desocupación, los migrantes encuentran condiciones de vida más favorables que las que dejaron atrás.

Con respecto a la educación, los planes de estudio han sido criticados, desde ese punto de vista, por favorecer la emigración. El énfasis en lo

nacional, definido a partir de estándares culturales urbanos, reforzados por el origen social y/o la formación inadecuada de los maestros, estaría desarrollando un proceso de *socialización anticipada* para la vida en la ciudad. Preparados y motivados, entonces, por la escuela rural para vivir en la ciudad, los jóvenes estarían dispuestos a emigrar, disminuyendo la fuerza de trabajo para la agricultura y la ganadería.

El cambio de los planes de estudio de las escuelas, centrándolos en lo regional, produciría la esperada consencuencia de mantener la fuerza de trabajo en el campo y de defender la ciudad contra una sobrepoblación potencialmente amenazadora del *status quo*.

Esa perspectiva conservadora ha encontrado pocos opositores explícitos, dispuestos a defender la *socialización anticipada* en y por la escuela rural, como política adecuada frente al movimiento migratorio imposible de ser contenido por mecanismos escolares.

Algunos van hasta justificar su apoyo o su oposición al énfasis en lo regional por la necesidad de tratar de atenuar los efectos anómicos de la integración de los migrantes en las ciudades, que podrían evitarse por la difusión de las técnicas de lectura, escritura y cálculo, y de los conocimientos indispensables para la vida urbana en lo que se refiere principalmente a las relaciones laborales (convenios), que tanto temen las oligarquías rurales asentadas en latifundios.

2.2. *La valoración de la cultura popular*

En los países en que los pueblos indígenas mantuvieron sus culturas más defendidas contra los efectos desintegradores que en otros, se han desarrollado propuestas de valoración de la diversidad cultural contra los intentos integracionistas. El objetivo es evitar la *dilución* de lo étnico en lo nacional y promover una sociedad multicultural, condición de la efectiva vida democrática.

Uno de los hechos del pensamiento educacional latinoamericano fue el nacimiento, el desarrollo y la rápida difusión de concepciones pedagógicas orientadas hacia la valoración de la cultura popular. Definida por oposición a la cultura erudita (llamada dominante) que las escuelas se esforzarían inútilmente en difundir (o "útilmente", pero de modo socialmente injusto), la cultura popular ha sido comprendida, sin embargo, de muy distintas maneras.

Inicialmente relegada al dominio del folclor, baúl de despojos del pasado remoto o, de otro modo, de elementos deteriorados de la cultura erudita, la cultura popular pasó a valorarse por movimientos que trataban de reconocer en las creencias, valores, prácticas religiosas, etc. de los pueblos, o de las clases subalternas, la auténtica cultura nacional, por oposición al mimetismo cultural referido a las metrópolis del neocolonialismo; o bien, como la cultura de resistencia a la dominación interna, fundamento de una nueva sociedad que eliminaría la miseria, la opresión y el subdesarrollo.

En el momento actual, se verifica una tendencia a exceder los límites de esa actitud tan romántica, que suponía a productores y consumidores de la cultura popular viviendo en comunidades cerradas. Las creencias, contumbres, fiestas, formas de entretenimiento, la cultura del pueblo, en

suma, pasan a entenderse no solamente como *producto* cultural, sino también como *proceso*, en constante recreación, en un espacio socialmente determinado. Este espacio, a su vez, deja de definirse como comunidad —una recuperación del concepto reaccionario de los principios de la sociología— para ser objeto de investigación de las relaciones internas y externas de poder. En el mismo sentido, la acción recíproca entre la cultura popular y la cultura erudita, tan común en los medios de comunicación de masas, apunta hacia la superación teórico-práctica de la oposición tantas veces afirmada.

Por otra parte, el reduccionismo en la utilización de conceptos de la lingüística y de la teoría de la comunicación en los medios educacionales ha llevado a una crítica de los planes de estudio, particularmente en la cuestión del idioma nacional. La valoración del contenido de la comunicación hizo que educadores preocupados por la persistencia de altos índices de repetición y de evasión en la escuela primaria hayan propuesto prácticamente el abandono del idioma erudito (nacional) en beneficio de las variantes regionales en el habla y en la escritura.

Así, la valoración de los productores y consumidores de la cultura popular resulta en confluencia o confusión con la valoración de su habla.

Conceptos de ese tipo han llevado a defender la más amplia diversidad en los planes de estudio, totalmente definidos a nivel de cada escuela e incluso a cuestionar las mismas prácticas escolares, supuestamente inherentes a la cultura erudita (dominante). Ese modo de concebir la educación popular lleva la señal de distintas y contradictorias corrientes de pensamiento: la política populista, el conservadurismo romántico y el empirismo positivista. En esta última tendencia, nos parece sorprendente que no se haya subrayado suficientemente su carácter positivista (que consiste en esperar que el conocimiento científico mane del sentido común).

3. La escuela unitaria

Al principio de este trabajo ya manifestamos nuestro rechazo al énfasis sobre lo nacional mediante la centralización autoritaria con vistas a proceder a la uniformación integrista; rechazamos también el énfasis en lo regional que tienda a contener la emigración rural. Nos queda, así, el análisis de otras dos orientaciones, una nacional y la otra regional.

A pesar de los efectos productivos que la difusión del saber erudito y la valoración de la cultura popular puedan tener aisladamente, pensamos que los mismos serán solamente parciales.

La eficacia de un sistema educativo orientado hacia la difusión de la cultura erudita depende de las prácticas populares de apropiación del contenido de la enseñanza, reelaborándolo según las condiciones concretas de existencia. Por otra parte, un sistema educativo que renuncia al énfasis en lo nacional y en lo universal en beneficio de la cultura popular (hecho que, llevado a su límite extremo, constituye un no sistema), termina por contener los pueblos, las clases y los grupos en sus propios límites culturales, contribuyendo a mantenerlos en situación subalterna, justamente lo opuesto a la motivación de muchos de los que defienden esa orientación.

Todavía no han surgido sistemas educativos que incorporen el énfasis en lo nacional y en lo regional, pero superando sus efectos parciales.

En los próximos años, la experimentación y la innovación podrían dedicarse a la invención de la escuela unitaria, de la que se pueden presentar algunas características, aunque todavía muy generales.

Común en el núcleo de su plan de estudios y diversa en su conjunto, la escuela unitaria debe dar cabida, en su interior, a las diversidades culturales de sus destinatarios. Eludiendo los métodos y contenidos estandarizados, la escuela unitaria debe partir de la multiplicidad cultural de los estudiantes para propiciarles el dominio de la cultura nacional y universal.

No se trata de la incorporación ingenua de la cultura popular, como tampoco de impedir que entre en la escuela. Deben evaluarse los elementos válidos de las culturas en las que los estudiantes hayan sido socializados en primer lugar para rescatar los elementos necesarios al mantenimiento de su identidad y los elementos válidos para el desarrollo de la misma cultura erudita.

El área de salud pública ya está impulsando el encuentro crítico de la ciencia biológica y de la tecnología médica con las prácticas terapéuticas populares, hecho del que los educadores podríamos aprender mucho. Sin abandonar los conocimientos ya acumulados, los profesionales de la salud tratan de comprender, redefinir e incorporar prácticas populares antiguas y nuevas de tratamiento de enfermedades, principalmente las psicosomáticas, un sector en el que la medicina (que es parte de la cultura erudita) no ha obtenido éxitos masivos como en otros sectores.

La incorporción de las culturas populares en los sistemas educativos también es relevante para hacer de la escuela un ambiente agradable para los alumnos, lo cual es condición para su éxito. Este es el caso de los estilos arquitectónicos. Es frecuente que la escuela, como espacio cultural, separe al niño y al joven de su cultura. El hecho de que el conocimiento científico vaya siempre en contra del sentido común no significa que la escuela (que enseña ciencia) destruya o desprecie los estándares estéticos de las capas sociales de donde provienen los educandos, ni tampoco que se vuelva en contra de las creencias que se ubican fuera de su área de competencia.

La enseñanza del idioma en el que se escribe y se lee es uno de los principales aspectos de la escuela que se vislumbran. Su concepción defiende que los idiomas hablados por los distintos pueblos, así como las variedades dialectales, deben valorizarse convenientemente en lo cotidiano escolar. Defiende también la enseñanza adecuada del idioma nacional (hablar, leer, escribir), condición de posibilidad para que todo el pueblo o todos los pueblos del país se apropien un instrumento de comunicación lo más amplio posible, como condición de posibilidad del acceso al patrimonio cultural de la humanidad. Ese patrimonio se produce y se traduce en el idioma nacional de cada país, pero difícilmente podría expresarse, en términos amplios, en los idiomas de todos los pueblos de nuestros países y sus numerosas variantes regionales.

A pesar de las enormes desigualdades prevalecientes en el continente americano y en cada uno de nuestros países, la escuela unitaria sólo existirá cuando la diversidad en la enseñanza, en términos de las

diferencias de planes de estudio y de la ubicación de los establecimientos, no determine el empobrecimiento de la calidad de unos en beneficio de otros. El plan de cada establecimiento escolar deberá no sólo poseer múltiples facetas, sino también propiciar la posibilidad efectiva de promoción de los alumnos a los grados posteriores.

La escuela unitaria puede llegar a ser la contrapartida de la tendencia a la homogeneización cultural que el mercado económico impone a las diversas regiones, particularmente en términos de valores estéticos y de estándares de consumo. Si los medios de comunicación de masas, principalmente la TV, apuntan a incorporar todas las regiones al mercado consumidor, está destinado a fracasar cualquier intento por parte de los sistemas educativos de contraponerse a ello mediante corazas culturales de protección. Si el mercado económico tiene sus propios medios de unificación, los sistemas educativos deben buscar sus medios propios para producir un tipo diferente de unificación, distinta de la estandarización televisiva.

Por otra parte, los sistemas educativos no deben buscar el fin de la diversidad cultural, pues ello significaría una inadmisible condenación de la identidad de los pueblos que constituyen a la sociedad.

Pero, en el ámbito de la autonomía relativa de la que disponen, los sistemas educativos pueden tratar de implementar la difusión de una cultura cada vez más unitaria, de la que se apropiarán ellos, primeros interesados en la incorporación de la cultura erudita.

Sin embargo, reconocemos que encontrar la justa articulación en la escuela unitaria entre la cultura erudita (nacional) y las culturas populares (regionales) es un problema para el que sólo la experimentación y la práctica innovadora indicarán los caminos a seguir. Algunos problemas que se han de enfrentar en esa orientación pueden ser detectados ya.

En primer lugar, se trata del enorme repertorio de prejuicios contra las culturas populares en la conciencia de los maestros, en los libros didácticos y en las mismas prácticas escolares. La difícil tarea de removerlos es condición para la incorporación de esas culturas en la vida cotidiana de la escuela, por su valor intrínseco y por el valor instrumental de facilitar el acceso a la cultura erudita, como en el caso específico del idioma escrito. Sin embargo, no hay que olvidar la anterior salvaguardia respecto a la crítica de la concepción de las culturas populares como fuente de todo el saber.

En segundo lugar, se trata de investigar los modos de incorporación del saber erudito y de los productos de los medios de comunicación de masas por los diversos segmentos sociales. El punto de partida de esas investigaciones será considerar a los pueblos y a las clases populares como partícipes activos del proceso de intercambios culturales. En consecuencia, la evaluación de la educación sufrirá un cambio cualitativo significativo, pues el elemento docente ya no será el único responsable por la eficacia de la enseñanza (juntamente con los contenidos y métodos).

En tercer lugar, por fin, pero no secundariamente, hay que subrayar la decisión estatal en pro de la democratización de la cultura como condición necesaria para que las nuevas ideas se materialicen en los sistemas

educativos, y puedan ir más allá de los límites de las tesis académicas y de las iniciativas aisladas.

Si la propuesta de la educación unitaria no tiene todavía el carácter acabado de otras propuestas, su advenimiento puede prepararse ya por el Estado, ya por las agencias de investigación y fomento de los mismos sistemas educativos. Combatir los prejuicios contra las culturas populares y reconocer el carácter activo de los destinatarios (en tanto que categoría social) ya significa un paso firme e importante hacia la progresiva democratización de la educación en nuestros países.

BIBLIOGRAFÍA

1. BACHELARD, Gaston, *Le matérialisme rationnel*, Paris, PUF, 1963.
2. BRANDÃO, Carlos Rodrigues, *Educação Popular*, São Paulo, Brasiliense, 1985.
3. CUNHA, Luiz Antônio, *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1985.
4. HUIDOBRO, Juan Eduardo García, "En torno del sentido político de la educación popular", en MADEIRA, F.R. y MELLO, G.N, *Educação na América Latina - Os modelos teóricos e a realidade social*, São Paulo, Cortez, 1985.
5. OLIVEIRA, Francisco, *Elegia para uma Re(li)gião - SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
6. PRIETO FIGUEROA, Luis B., *El Estado y la Educación en América Latina*, Caracas, Monte Ávila, 1980.

REFLEXÕES SOBRE ALGUNS PROBLEMAS EDUCACIONAIS DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

*Joaquim Coutinho**

RESUMEN

Se ha hecho un gran esfuerzo en el Continente americano para ampliar y mejorar la calidad de la enseñanza, pero los resultados dejan mucho que desear. El éxito alcanzado no ha sido uniforme ni el volumen ha sido el esperado.

El atraso educativo de América Latina y el Caribe está íntimamente ligado al atraso económico y social de sus poblaciones, cuyas causas deben analizarse en una perspectiva de la evolución histórica. La cuestión es si la educación es capaz o no de romper las barreras del subdesarrollo, o si el atraso económico se ha de vencer con otros instrumentos. La educación, por sí sola, no hace milagros y hasta puede frenar el progreso. De ahí la conveniencia de estructurar sistemas educacionales que estén en perfecta armonía con los intereses y necesidades de la ciudadanía.

En una región de notable atraso educacional, todos los problemas son prioritarios; pero los que deberían merecer la mayor atención podrían clasificarse en tres categorías: estructurales, operativos y específicos.

En cuanto a lo primero, las estructuras organizacionales de los sistemas educativos no siempre están preparadas para responder a las exigencias técnico-administrativas; se nota mucha deficiencia administrativa, y se descuidan funciones básicas. El remedio será: considerar la educación como parte del desarrollo del país; adoptar el planeamiento educativo como instrumento de gobierno y normativo para el sector privado; evaluar y repensar la educación como instrumento de la identidad nacional; y mejorar las estructuras organizacionales de los sistemas educativos, previendo programas de capacitación.

Los problemas operacionales se distinguen por la escasez de servicios, de escuelas y de recursos, lo que podría remediarse con el fortalecimiento económico, la ayuda internacional y estudios sobre la tipología de unidades escolares.

Los problemas específicos comprenden algunos que han provocado una influencia decisiva en el desarrollo del sistema educacional y en sus relaciones con el contexto social, económico y político. Entre estos problemas se incluyen los relacionados con el planeamiento, la organización administrativa, la capacitación del magisterio, el desarrollo del currículo, las construcciones escolares, las escuelas productivas, el acompañamiento de egresos y la educación a distancia.

---

*Planificador de Educação. Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia e Consultor da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

SUMMARY

A considerable effort has been expended in the Americas to broaden and improve the quality of teaching, although results fall short. Success has not been even, and the volume is lower than expected.

Educational sluggishness in Latin America and the Caribbean is closely tied to the economic and social backwardness of their peoples, the causes of which should be examined in the light of historical evolution. The question is whether education can break the barrier of underdevelopment, or whether economic backwardness must be overcome by other means. Education per se does not bring miracles and it is capable of braking progress. Thus, it seems appropriate to devise educational systems in keeping with the interests and needs of the citizenry.

In an area of special educational backwardness, all problems have priority. However, those deserving most attention are concerned with three categories: structure, operations, and specifics.

In regard to the first of these, the structures of the educational systems often fail to match technical and administrative needs. Administration is poor, and basic functions are neglected. The cure would be consideration of education as an integral part of national development and the adoption of educational planning as a regulatory and managerial instrument for the private sector. This should be accompanied by an evaluation and rethinking of education as a tool for national identity, with an improvement in the organizational setup of the educational systems that include training programs.

Operational problems are marked by their scarcity of services, schools, and resources. This problem could be alleviated through economic strength, international aid, and studies on types of school units.

The specific problems include some with a decisive impact on development of the educational system and its links to the social, economic, and political context. They concern planning, administrative organization, teacher training, curriculum development, school buildings, productive schools, the corresponding expenses, and distance education.

RÉSUMÉ

Un grand effort a été déployé dans le continent américain pour élargir et améliorer la qualité de l'enseignement, mais les résultats laissent beaucoup à désirer. Le succès enregistré n'a pas été uniforme et les résultats n'ont pas atteint l'objectif visé.

Le retard de l'Amérique latine et des Antilles dans le domaine de l'enseignement est étroitement lié au retard économique et social de leurs populations, dont les causes pourraient être analysées du point de vue de l'évolution historique. La question est de savoir si l'éducation est capable ou non d'abattre les barrières du sous-développement ou si le retard économique doit être rattrapé avec d'autres instruments. L'éducation de par elle-même n'accomplit pas de miracles et elle peut même freiner le progrès.

D'où l'utilité de structurer des systèmes d'enseignement qui soient en harmonie parfaite avec les intérêts et les besoins de la citoyenneté.

Dans une région où l'enseignement accuse des retards remarquables, tous les problèmes revêtent une importance prioritaire; mais ceux qui devraient mériter une plus grande attention pourraient être classifiés en trois catégories: structurels, opérationnels et spécifiques.

Pour ce que est de l'aspect structurel, les sctructures administratives des systèmes d'enseignement ne sont pas toujours prêts à répondre aux exigences techniques et administratives; on note beaucoup de lacunes administratives et les fonctions essentielles sont négligées. Le remède sera d'envisager l'éducation comme un élément de développement du pays, d'adopter la planification de l'éducation comme instrument de gouvernement et normatif pour le secteur privé; d'évaluer et de repenser l'éducation comme instrument d'identité nationale et d'améliorer les structures administratives des systèmes d'enseignement en établissant des programmes de formation.

Les problèmes opérationnels se distinguent par la rareté de services, d'écoles et de ressources, ce qui pourrait être corrigé par le renforcement économique, l'aide internationale et les études sur la typologie d'unités scolaires.

Les problèmes spécifiques comprennent quelques-uns qui ont eu une incidence décisive sur l'évolution du système d'enseignement et sur leurs relations avec le contexte social, économique et politique. Parmi ces problèmes figurent ceux qui son liés à la planification, à l'organisation administrative, à la formation du corps enseignant, au développement des programmes, aux constructions scolaires, aux écoles de production, au suivi des diplomés et à la télé-education.

RESUMO

Envidou-se grande esforço no Continente americano para ampliar e melhorar a qualidade do ensino, mas os resultados deixam muito a desejar. O êxito alcançado não foi uniforme, e o volume não foi o esperado.

O atraso educacional da América Latina e do Caribe está intimamente ligado ao atraso econômico e social de seus poros, cujas causas devem ser analisadas do ponto de vista da evolução histórica. A questão é se a educação é ou não capaz de romper as barreiras do subdesenvolvimento, ou se o atraso econômico vencerá com outros instrumentos. A educação, por si só, não faz milagres e pode até frear o progresso. Daí a conveniência de se estruturar os sistemas educacionais que estejam em perfeita harmonia com os interesses e necessidades dos cidadãos.

Numa região de grande atraso educacional, todos os problemas são prioritários; mas os que deveriam merecer maior atenção poderiam ser classificados em três categorias: estruturais, operacionais e específicos.

Quanto aos primeiros, as estruturas organizacionais dos sistemas educacionais nem sempre estão preparadas para atender às exigências técnico-administrativas; nota-se muita deficiência administrativa e descuidam-se funções básicas. O remédio será: considerar a educação como

parte do desenvolvimento do país; adotar o planejamento educacional como instrumento de governo e normativo para o setor privado; avaliar e reconsiderar a educação como instrumento da identidade nacional; e melhorar as estruturas organizacionais dos sistemas educacionais, preparando programas de treinamento.

Os problemas operacionais se destacam pela escassez de serviços, de escolas e de recursos, o que poderia ser remediado com o fortalecimento econômico, assistência internacional e estudos sobre os diversos tipos de unidades escolares.

Há alguns problemas específicos que exerceram influência decisiva no desenvolvimento do sistema educacional e em suas relações com o contexto social, econômico e político. Entre esses problemas estão os relacionados com o planejamento, a organização administrativa, a capacitação do magistério, o desenvolvimento do currículo, as construções escolares, as escolas produtivas, o acompanhamento de diplomados e a educação à distância.

1. Educação e Desenvolvimento

A problemática educacional da América Latina e do Caribe apresenta em seu conjunto aspectos comuns. As diferenças por ventura existentes entre países ou mesmo entre regiões de um mesmo país, em virtude de diferentes estágios de desenvolvimento, não eliminam por completo as desigualdades existentes nos níveis de atendimento e na qualidade da educação oferecida nos diversos graus de ensino, em diferentes regiões e até mesmo entre zonas rurais e urbanas de um mesmo país.

Não se pode negar que, no Continente americano, um grande esforço tem sido feito e alguns êxitos alcançados na ampliação e melhoria da qualidade do ensino. Entretanto, tais resultados aparecem de forma muito pontualizada e, na maioria das vezes, não conseguem generalizar-se a todo sistema educacional, criando distorções e contradições no desenvolvimento global da sociedade. Tais situações têm sido criadas em virtude da falta de critérios no estabelecimento de políticas e prioridades educacionais, adequadas às realidades concretas dos países, bem como da escassez de recursos financeiros, humanos e materiais para atender a um só tempo todas as demandas geradas pela pressão social, e da ação de determinados grupos, cuja força tem levado o poder público a direcionar suas ações para a expansão do ensino em determinados graus em detrimento do ensino básico.

O atraso educacional que se constata em países do Continente está intimamente relacionado com o atraso econômico e social de suas populações, cujas causas devem ser analisadas dentro de uma perspectiva da evolução histórica desses povos. Assim, os problemas educacionais de um país não podem ser vistos apenas como resultantes da eficácia ou eficiência do processo pedagógico, mas de um conjunto de fatores políticos, econômicos, sociais e culturais que estão interagindo na concepção, desenvolvimento e desempenho dos sistemas educacionais, que podem ou não estar prestando relevantes serviços à causa do desenvolvimento desses

países. A questão que se pode colocar é se a educação é capaz ou não de romper as barreiras do subdesenvolvimento, ou se o atraso econômico terá de ser vencido por outros instrumentos. Na verdade, a educação por si só não produz milagres e pode até contribuir como elemento facilitador para frear o progresso e não atender aos anseios e necessidades fundamentais da população. Daí, pois, a conveniência de se estruturar sistemas educacionais que estejam em perfeita harmonia com os interesses e necessidades da cidadania, sob pena de colocá-los a serviço de grupos não comprometidos com a justiça social e o bem-estar da maioria dos cidadãos.

2. Problemas Prioritários

Poder-se-ia dizer que em uma Região de notório atraso educacional todos os problemas são prioritários, uma vez que as suas necessidades não são atendidas quantitativamente nem com razoável nível de qualidade. Assim, reconhecendo as limitações de recursos dos países do Continente para atacar os problemas na dimensão e intensidade requeridas, seria aconselhável determinar, com rigor, quais os problemas que deveriam prioritariamente merecer a atenção dos governos nacionais e dos organismos de cooperação técnica.

Vale ressaltar que essas constatações, nascidas de experiência em países do Continente americano, devem servir como quadro de referência e elementos de reflexão no sentido de levar os governos a uma análise mais objetiva das suas realidades concretas visando à elaboração de propostas voltadas para um aperfeiçoamento contínuo dos seus sistemas educacionais.

Procuraremos, com base na nossa experiência pessoal, enquadrar os problemas em três dimensões: estruturais, operacionais e específicas.

2.1. Estruturais

Verifica-se, neste aspecto, que as estruturas organizacionais dos sistemas educativos da Região nem sempre estão preparadas para responder de modo adequado às exigências técnico-administrativas dos serviços educacionais. Não obstante o elevado número de funcionários absorvidos pelo setor, nota-se, com freqüência, um elevado grau de ineficiência administrativa e desarticulação entre os diversos órgãos. As funções básicas de planejamento, acompanhamento, controle e avaliação não têm merecido o devido cuidado, provocando resultados pouco desejáveis e comprometendo o atendimento das metas e objetivos.

Diante de tal situação, os administradores educacionais deveriam ser alertados para a conveniência de realizar esforços no sentido de:

a) considerar a educação como parte integrante do proceso de desenvolvimento global do país;
b) adotar o planejamento educacional como um instrumento de governo e normativo para o setor privado com o propósito de orientar as ações educacionais de modo a contribuir para o desenvolvimento de cada país;
c) avaliar e repensar a educação como instrumento para o fortaleci-

mento da identidade nacional, respeito aos direitos humanos e promoção do bem-estar sócio-econômico;

d) examinar as atuais estruturas organizacionais dos sistemas educativos com vistas a torná-las mais eficientes.

Neste particular, as reformas administrativas que venham a ser eventualmente executadas devem prever programas de capacitação para funcionários de todos os níveis.

2.2. Operacionais

No que se refere ao funcionamento dos sistemas a nível administrativo e de execução das ações educativas, nota-se, com freqüência, que serviços são criados, escolas construídas, porém, há uma escassez crônica de recursos para manutenção e desenvolvimento das atividades de ensino. Há ocorrido casos em que equipamentos doados ou adquiridos não chegam a ser instalados ou, por falta de manutenção, têm sua vida útil reduzida.

Sabe-se que os países da Região, de um modo geral, não dispõem de amplos recursos; entretanto, algum esforço deve ser realizado para garantir o funcionamento do maior número possível de estabelecimentos públicos de acordo com os padrões mínimos de exigência. De pouco adiantará atender de forma extremamente precária a demanda educacional, aumentando quantitativamente as oportunidades, sem melhorar a qualidade dos serviços oferecidos.

Enquanto não se proceder às transformações requeridas para o fortalecimento econômico dos países a fim de gerar excedentes que possam ser destinados ao setor educacional, os países estarão condenados a conviverem com desigualdades e precariedades nos seus sistemas. Não seria, pois, aconselhável insistir na expansão quantitativa sem as devidas precauções que permitam garantir uma educação de boa qualidade. Neste particular, a cooperação internacional pode prestar inestimável ajuda, apoiando projetos concebidos de acordo com as suas realidades e que permitam o melhor aproveitamento possível dos escassos recursos disponíveis em cada nação. Esta proposição visa otimizar o potencial existente em cada país e evitar, a todo custo, a realização de projetos que dificilmente podem ser generalizados para resolver os problemas mais cruciantes, como: analfabetismo, universalização do primeiro grau e melhoria da qualidade do ensino.

Propõe-se, também, que se realizem estudos sobre a tipologia de unidades escolares dos diversos níveis, a fim de determinar as condições atuais de funcionamento e os modelos que devem ser adotados para um aperfeiçoamento contínuo de suas atividades.

2.3. Específicos

Sob esta denominação identificaremos alguns problemas que têm provocado uma influência decisiva no desenvolvimento do sistema educacional e nas suas relações com o contexto social, econômico e político.

2.3.1. Planejamento

Já nos referimos à importância do planejamento como instrumento dos

mais valiosos na racionalização das atividades dos sistemas educativos. Queremos, também, ressaltar a necessidade de fortalecimento e aperfeiçoamento dos serviços de estatística para a determinação da oferta e demanda, melhor distribuição da rede escolar, identificação de áreas com maior potencial de desenvolvimento econômico e social.

Esta proposta, embora possa parecer seletiva, tem sua justificativa baseada na escassez de recursos dos países para atender à demanda social de forma ampla, o que só ocorrerá com mudanças estruturais que não dizem respeito apenas à educação, mas também às decisões políticas e aos modelos de desenvolvimento adotados pelos distintos países.

O planejamento deve ser uma função democrática, a través do qual a comunidade deve ser convocada a participar de um amplo debate sobre a questão educacional e fazer propostas para a solução dos problemas encontrados; uma atividade permanente a nível comunitário com a perspectiva de que os cidadãos co-participem da gestão dos serviços educacionais através das suas lideranças formais e não formais mais representativas. A proposta de planejamento participativo deve partir das unidades escolares, passando por instâncias regionais até atingir a administração central. Esta postura pode significar uma mudança substantiva nos métodos até então utilizados na administração do ensino, que privilegiam a centralização e o autoritarismo.

2.3.2. Organização Administrativa

Na maioria dos países latino-americanos e do Caribe, o setor educacional é o que absorve maior número de funcionários do setor público, o que tem o seu contingente acrescido por pessoas empregadas pelo setor privado para a prestação de serviços educacionais. A administração desses serviços padece de uma excessiva centralização e utiliza métodos administrativos não apropriados ao porte das organizações. Por isso, a modernização dos serviços de administração dos sistemas educacionais é uma medida que se impõe, com urgência, mediante a racionalização dos métodos de trabalho e a introdução da informática para a execução de tarefas de planejamento educacional, controle, utilização e conservação da infra-estrutura física, avaliação da aprendizagem, distribuição de matrícula, administração financeira, de pessoal, de patrimônio e de material.

2.3.3. Capacitação do Magistério

Um fator importante na melhoria da qualidade do ensino é o nível de qualificação do magistério, aqui entendido não apenas como função docente, mas também de administração e supervisão escolar. A realidade a nível regional mostra a existência de um grande número de professores de primeiro e segundo graus sem a devida qualificação para o exercício do magistério. Muitos desses professores funcionam nas regiões mais afastadas, em instalações precárias, sem as mínimas condições materiais, percebendo remunerações irrisórias, muito aquém do salário mínimo vital. Nas zonas rurais do Nordeste brasileiro, por exemplo, há mestres não titulados, percebendo remuneração mensal equivalente a US$10.00, pagos pelas prefeituras municipais, para uma jornada de 20 horas

semanais de trabalho. Esta observação visa chamar atenção para o fato de que não basta empreender um amplo programa de capacitação, mas, paralelamente, buscar os meios que permitam remunerar condignamente aqueles que exercem as profissões docentes.

Retomando o tema, gostaríamos de salientar que alguns países têm realizado um grande esforço de capacitação do magistério de primeiro, segundo e terceiro graus. Há uma vasta experiência acumulada que merece ser resgatada e colocada à disposição dos vários países membros. Esses projetos vão desde a qualificação de mestres leigos para o ensino de primeiro grau, utilizando os métodos de ensino não formal ou semi-formal, até a formação a nível de graduação e pós-graduação. No primeiro caso, isto é, na capacitação de professores não titulados para o ensino do primeiro grau, têm-se verificado que a falta de estabilidade de remuneração justa tem sido um obstáculo na consecução dos objetivos. Esta constatação mostra a necessidade de que todo esforço de capacitação do magistério seja atrelado à definição de uma política de pessoal que permita a valorização profissional dos mestres.

Considerando a importância que este assunto representa para a melhoria e aperfeiçoamento dos sistemas educacionais, parece-nos oportuno sugerir que a OEA procure reunir, analisar e colocar à disposição dos países as experiências na capacitação de professores e supervisores para o ensino de primeiro e segundo graus (em diversas etapas históricas de desenvolvimento dos sistemas educacionais), bem como à formação profissional, educação técnica e ensino superior.

Ainda sobre o assunto, gostaríamos de nos referir à atenção que merece ser dada à formação de especialistas em pesquisa educacional, desenvolvimento curricular, elaboração de material didático, produção e utilização de programas educativos para os meios de comunicação de massa. É importante que esses treinamentos sejam realizados em instituições dos países que ofereçam melhores condições, com o apoio, se necessário, de especialistas estrangeiros que tenham vivenciado experiências em países em desenvolvimento.

2.3.4. Desenvolvimento Curricular

As experiências desenvolvidas na área de elaboração, teste e avaliação de currículos no âmbito regional devem ser divulgadas junto aos centros universitários responsáveis por programas de graduação e pós-graduação em educação, como subsídio aos programas em desenvolvimento ou aos que venham a ser implantados. Além disso, pareceria de grande oportunidade neste campo o intercâmbio permanente de experiências entre técnicos do Continente americano. Para tanto, sugerem-se entendimentos com universidades para que possam acolher em sua estrutura uma unidade de documentação onde se poderia concentrar todo material para consulta técnica.

2.3.5. Construções Escolares

Os países mais atrasados padecem de insuficiência e deficiência de prédios construídos com finalidades educativas. Os custos cada dia

tornam-se mais elevados para construção e manutenção da infra-estrutura física. Há uma forte tendência de se construir prédios utilizando projetos arquitetônicos sofisticados, com material importado de outras regiões. O barateamento de tais construções poderá ser feito mediante uma política governamental que busque:

a) adequação de projetos arquitetônicos às condições econômico-financeiras dos países e à cultura das populações beneficiadas;
b) utilização intensiva de matéria prima e mão-de-obra locais com o propósito de gerar emprego, distribuir renda e fortalecer a economia local;
c) criação, para atendimento a regiões ou municípios, de unidades cooperativas de produção de materiais destinados a construção, tais como: tijolos, telhas, esquadrias, portas, janelas e móveis;
d) envolvimento das comunidades na discussão dos projetos e participação voluntária das mesmas na construção e manutenção dos imóveis e equipamentos escolares.

A experiência tem demonstrado que as construções quando realizadas com a participação das comunidades têm seus custos reduzidos e uma maior garantia de conservação. Os habitantes se sentem *donos* daquele patrimônio, consciência esta gerada pelo envolvimento participativo na construção do mesmo. O mesmo não tem acontecido quando as obras públicas são feitas diretamente por órgãos oficiais ou firmas contratadas, sem uma participação da comunidade beneficiária. Tal postura poderia ser o início de um trabalho consistente e duradouro de integração comunitária, com resultados altamente positivos na gestão dos serviços educacionais.

2.3.6. Escolas Produtivas

O ensino livresco e muitas vezes desvinculado da realidade não atinge os objetivos maiores da educação. Pareceria oportuno sensibilizar e discutir com as autoridades educacionais, as perspectivas de uma educação que, desde o primeiro grau, tome iniciativas e realize projetos de iniciação ao trabalho, com atividades adequadas à idade dos alunos, tais como: produção e conservação de alimentos, artesanato, produção de material de construção, etc.

A nível de segundo e terceiro graus, os cursos profissionalizantes, sem prejuízo da formação dos alunos, poderiam prestar valiosos serviços ao sistema educacional e à comunidade em geral, durante o curso e nos períodos de estágio profissional. Como se pode utilizar os equipamentos, o tempo livre dos estudantes e a experiência dos professores na produção de bens e serviços que sejam de utilidade social? Esta é uma questão que, se bem equacionada, poderá melhorar a formação dos alunos e retribuir de algum modo o esforço que toda a população realiza para manter os sistemas públicos de educação.

Paralelamente, poder-se-ia, também, examinar a viabilidade da criação de centros de formação profissional simplificados para jovens. Estas unidades, concebidas de acordo com as necessidades mais transparentes da comunidade, serviriam para capacitar mão-de-obra e produzir

materiais de construção civil, processar matéria prima ou produzir bens destinados ao atendimento das necessidades básicas da população. Por exemplo: melhoramento de moradias, construção de móveis, transformação de produtos agrícolas, entre outros. O equipamento ficaria à disposição da comunidade para a produção destinada ao mercado local ou regional.

A medida que esta atividade fosse sendo desenvolvida, estariam sendo criadas condições para a implantação de associações ou cooperativas, integradas por pessoas que receberam capacitação ou por artesãos locais, melhorando, assim, as condições de emprego e de renda da população, além de dar mais sentido aos esforços desenvolvidos na qualificação da mão-de-obra.

2.3.7. Acompanhamento de Egressos

Os sistemas educacionais, através de seus centros de ensino profissionalizante, pouco têm-se preocupado com o destino dos que egressam dos seus cursos de formação a nível de ensino técnico e superior. Os estudantes, de um modo geral, ao concluirem seus cursos profissionalizantes já não mantêm contatos com as unidades que lhes propiciaram a formação.

Este afastamento do ex-aluno com a escola provoca lacunas que repercutem no aperfeiçoamento do ensino ministrado. De um lado, fica o sistema educacional sem saber se o egresso está ou não trabalhando na área para a qual foi preparado — com tal informação, poder-se-ia melhor administrar a oferta de ensino. Do outro lado, ignora-se se a formação oferecida foi ou não suficiente para que o técnico ou profissional possa desempenhar, com eficiência, a função para a qual foi capacitado.

Esses dois aspectos são de relevante importância para uma melhor adequação da oferta educacional à demanda e, também, para ajustar os conteúdos e práticas às realidades do mundo do trabalho, em constante evolução. Além disso, a constatação de lacunas no processo de formação poderão sugerir a necessidade de cursos de complementação, atualização de equipamentos e reciclagem do professorado para a atualização dos métodos de ensino e conteúdo curricular.

2.3.8. Educação à Distância

Alguns países do Continente têm realizado um significativo esforço no sentido de utilizar o extraordinário potencial dos meios de comunicação de massa na educação. Emissoras de rádio e televisões foram instaladas com finalidades educativas. Há países cuja legislação obriga as estações comerciais a destinarem horários, gratuitamente, para finalidades educacionais e culturais. Com o aparecimento dos satélites este potencial foi ampliado de modo surpreendente, com possibilidade de atingir as áreas mais remotas.

Entretanto, constata-se que a utilização dos meios de comunicação de massa e de outras tecnologias audiovisuais ainda não contribuiu de modo decisivo na solução dos problemas maiores da educação, como, por exemplo, a erradicação do analfabetismo, prosseguimento dos estudos, universalização do ensino, capacitação do professorado, valorização da

cultura popular, a melhoria dos conteúdos curriculares e métodos de ensino nos diversos graus.

Esta situação mostra a necessidade urgente de se proceder a análises e estudos, com o principal objetivo de conhecer as causas pelas quais os sistemas educativos não estão utilizando adequadamente os meios e mecanismos de que dispõem para ampliar e melhorar a oferta educativa através de meios não convencionais. Estima-se que, por falta de organização de um sistema destinado à recepção de tais programas de educação à distância, alguns países latino-americanos, em especial o Brasil, estão subutilizando recursos de inestimável alcance para expansão e aperfeiçoamento das atividades educativas.

Recomenda-se, pois, que a Organização dos Estados Americanos proceda a um levantamento e análise da capacidade instalada de rádio e televisão na Região e discuta com os Estados membros a possibilidade de sua melhor utilização no futuro.

REFLEXIONES SOBRE LAS POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS DE LA REGIONALIZACIÓN EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA*

*Silvia N. de Senén González***

RESUMEN

La autora comienza analizando la naturaleza del vínculo entre objetivos y políticas nacionales y su impacto regional y su dinámica interna. La tensión derivada de esta relación alimenta, en forma permanente, los sistemas educativos. Luego plantea las perspectivas del desarrollo socio-económico en América Latina en los próximos años y sus posibles efectos sobre las desigualdades regionales, así como la capacidad de las políticas educativas para responder a las demandas de los pobladores, en especial en áreas marginales suburbanas y rurales.

Señala las tendencias centralizadoras propias de los sistemas educativos de nuestros países y sus efectos negativos, para destacar la función innovadora de la regionalización y la descentralización, a fin de promover una redistribución espacial de los recursos y las decisiones. Reflexiona sobre la contribución efectiva de la regionalización a la democratización del sistema educativo y las limitaciones que deberán superarse en el futuro. Finalmente, plantea desafíos para orientar la discusión e investigación en profundidad sobre la regionalización, que giran alrededor de temas o ejes críticos y de significación conceptual y metodológica.

SUMMARY

The author starts by analyzing the nature of the links between national objectives and policies and their regional impact and internal dynamics. The stress resulting from this relationship permanently feeds the educational systems. The author then reviews the outlook for Latin American economic and social development over the coming years and its possible effects on regional inequalities, as well as the capacity of educational policies to respond to the inhabitants' needs, particularly in marginal suburban and rural areas.

The characteristic centralizing trends of the educational systems in our countries and their negative effects are highlighted to underscore the

---

* Documento elaborado para la reunión técnica sobre "La educación en América durante los próximos veinticinco años. Los grandes desafíos: las respuestas fundamentales". Washington, D.C., 31 marzo - 4 abril, 1986.

** Del Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, y de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

innovative function of regionalization and decentralization so as to foster a spatial redistribution of resources and decision making. The study contemplates the effective contribution of regionalization to democratization, of the educational system and the limitations that should be overcome in the future. Lastly, it poses the challenges that must be faced in making an in-depth study on regionalization based on critical topics and turning points involving concepts and methodology.

RÉSUMÉ

L'auteur commence par analyser la nature du rapport entre les objectifs et les politiques nationales et leur incidence régionale et leur dynamique interne. La tension issue de ces rapports alimente de manière permanente les systèmes d'enseignement. Il présente ensuite les perspectives du développement socioéconomique en Amérique latine au cours des prochaines années ainsi que leurs incidences éventuelles sur les inégalités régionales ainsi que la capacité des politiques d'enseignement pour répondre aux demandes des peuples particulièrement dans les régions marginalisées sous-urbaines et rurales.

L'auteur souligne également les tendances de la centralisation propres aux systèmes d'enseignement dans nos pays et leurs incidences négatives, pour relever ensuite la fonction innovatrice de la régionalisation et de la décentralisation en vue d'encourager une nouvelle distribution de l'espace des ressources ainsi que la prise des décisions. L'auteur se penche sur la contribution effective de la régionalisation à la démocratisation du système d'enseignement et sur les restrictions qui doivent être surmontées à l'avenir. Finalement, l'auteur présente les défis qui se posent pour orienter la discussion et la recherche en profondeur sur la régionalisation, lesquelles tournent autour de sujets et d'axes critiques ainsi que de la signification conceptuelle et méthodologique.

RESUMO

A autora começa analisando a natureza do vínculo entre objetivos e políticas nacionais e o seu impacto regional e dinâmica interna. A tensão derivada dessa relação alimenta, de forma permanente, os sistemas educacionais. Em seguida traça as perspectivas do desenvolvimento sócio-econômico da América Latina nos próximos anos e os seus possíveis efeitos sobre as desigualdades regionais, bem como a capacidade das políticas educacionais de atender às exigências da população, em especial das áreas marginalizadas urbanas e rurais.

Assinala as tendências centralizadores próprias dos sistemas educacionais de nossos países e os seus efeitos negativos, para destacar a função inovadora da regionalização e da descentralização, a fim de promover a redistribuição espacial dos recursos e das decisões. Reflete sobre a contri-

buição efetiva da regionalização para a democratização do sistema educacional e sobre as limitações que deverão ser superadas no futuro. Finalmente, apresenta desafios para orientar a discussão e a pesquisa em profundidade sobre a regionalização, que giram em torno de temas ou eixos críticos e de significação conceitual e metodológica.

Introducción

El documento que presento trata de responder al requerimiento planteado por el Departamento de Asuntos Educativos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en relación con la regionalización educativa.

Considero que es un tema vinculado a los aspectos de la estructura social, política, económica y cultural de una sociedad que en América Latina presenta situaciones nacionales de gran diversidad.

Por ello, comienzo analizando la naturaleza del vínculo entre objetivos y políticas nacionales y su impacto regional y su dinámica interna. La tensión derivada de esta relación alimenta, en forma permanente, los sistemas educativos.

Continúo planteando las perspectivas del desarrollo socioeconómico en América Latina en los próximos años y sus posibles efectos sobre las desigualdades regionales, así como la capacidad de las políticas educativas para responder a las demandas de los pobladores, en especial en áreas marginales suburbanas y rurales.

Luego señalo las tendencias centralizadores propias de los sistemas educativos de nuestros países y sus efectos negativos, para destacar la función innovadora de la regionalización y la descentralización, a fin de promover una redistribución espacial de los recursos y de las decisiones.

A continuación reflexiono sobre la contribución efectiva de la regionalización a la democratización del sistema educativo y las limitaciones que deberán superarse en el futuro.

Por último, planteo desafíos para orientar la discusión e investigación en profundidad sobre la regionalización, que giran alrededor de temas o ejes críticos y de gran significación conceptual y metodológica.

Estas reflexiones se apoyan en la consideración de la regionalización educativa, tal como la define Fernández Lamarra (1983), como un proceso de conducción, planeamiento y adminnistración de la educación en el cual se delimitan espacios geográficos de acuerdo con indicadores demográficos, geográficos, de infraestructura básica y en función de determinadas características socioeconómicas y educativas comunes, con la finalidad de brindar un servicio educativo que satisfaga eficientemente los requerimientos de escolarización de las poblaciones meta, atienda las necesidades, intereses y aspiraciones de las comunidades que integran las diferentes regiones, y promueva canales de participación de ellas en el quehacer educativo.

Aspiro a que su lectura pueda promover el diálogo y la discusión, a fin de enriquecer las conclusiones que deberá alcanzar la reunión técnica.

1. Vinculación entre objetivos y políticas nacionales y su impacto regional

La tensión entre objetivos y políticas nacionales y regionales que se presenta en todos los sistemas educativos debe comenzar a plantearse, a mi entender, tratando de dilucidar la dinámica interna de esta vinculación.

Cuando se realizan análisis de políticas económicas, se destaca el hecho de que los objetivos nacionales y regionales están fuertemente entrelazados.[1]

Las políticas económicas globales implican, en mayor o menor medida, una dimensión espacial, si bien la magnitud del impacto regional y el resultado sobre las desigualdades de desarrollo son a veces de difícil determinación.

Los criterios utilizados normalmente con ese fin son las condiciones de *eficiencia* en que se desenvolverá la actividad económica y las pautas de *equidad* que regirán la distribución de los beneficios derivados del proceso de crecimiento económico.

La existencia de conflicto entre políticas económicas globales e intereses regionales "es una situación altamente posible y en realidad frecuente en los países capitalistas periféricos, especialmente en lo que se refiere a las medidas de coyuntura".[2]

¿Qué ocurre con las políticas sectoriales?

También los objetivos y políticas sectoriales tienen efectos diferenciales sobre las regiones, donde la heterogeneidad de escenarios, circunstancias y actores provocan situaciones de conflicto real o potencial.

En relación con las políticas sociales, de las cuales la educación forma parte, se plantea una fuerte interrelación entre las definiciones nacionales y regionales.

Es indudable que hay un impacto diferencial de objetivos y políticas educativas nacionales en las regiones, vinculado al grado de desarrollo de los sistemas y al contexto socioeconómico de aplicación.

Este impacto afecta la calidad y cantidad del servicio que se ofrece y repercute sobre las desigualdades regionales, implicando la brecha existente o contribuyendo a cerrarla.

La dimensión de este impacto es difícil de determinar. Podemos utilizar, al igual que para estimar el impacto de las políticas económicas globales sobre el desarrollo regional, los criterios de eficiencia y equidad antes mencionados. La eficiencia estaría dada por el grado de aprovechamiento de los recursos en relación con el logro de los objetivos propuestos. En este caso, una unidad que se invierte en áreas urbanas populosas produce impacto sobre un número grande de casos, sin otra consideración que la "rentabilidad" social. La equidad tendría en cuenta la extensión del

---

1. STILWELL, F.J.B. *Regional Economic Policy*. Macmillan Studies in Economics, London, 1972.

2. CONSEJO Federal de Inversiones. *Impacto regional de las políticas globales*, Organización de los Estados Americanos, Seminario sobre Desarrollo Regional, Buenos Aires, Argentina, 1985.

beneficio educativo al mayor número de pobladores pobres o con graves necesidades, buscando ofrecer a estos grupos un servicio similar o mejor que el que se brinda a los sectores más favorecidos.

Pero estos criterios son, a mi juicio, insuficientes, ya que la política educativa tiene un fuerte componente de índole valorativo e ideológico que debe ser evaluado en relación con las desigualdades regionales.

Un tercer criterio a considerar para medir el impacto regional de políticas educativas nacionales es su *contribución a la integración e identidad nacional*, ya que en el marco de las jóvenes naciones latinoamericanas es necesario una contribución explícita a tal fin.

Ya sea como elemento de integración de grupos poblacionales de origen social, nacional, étnico, religioso, etc. diverso, o ya como factor de identificación de un perfil de características propias, debe destacarse la contribución de la política educativa a la conformación del objetivo de unidad nacional.

Un cuarto criterio es el que se refiere al *respeto por la preservación de la identidad cultural y social* propia de la comunidad regional y local.

Estos últimos criterios se complementan, ya que aparecen como anverso y reverso de una moneda, como límite y condicionante a la vez uno de otro.

¿Cómo actúa una política educativa nacional sobre las desigualdades regionales?

Debe recordarse que estas desigualdades no sólo afectan el desarrollo económico, sino también la distribución del poder de decisión político, oportunidades educativas y culturales, cobertura de servicios sociales y acceso a canales de participación.

Si la política que se analiza no toma en cuenta los criterios antes enunciados, puede predecirse su carácter regresivo y discriminatorio, ya que aumentará el carácter dependiente y segmentado de los subsistemas educativos en las regiones.[2']

La tensión aflorará entonces, crudamente, en la medida en que los grupos y sectores afectados perciban que ha empeorado su posición relativa en el conjunto de la Nación. Desde el sistema educativo, y fuera de él, se escucharán protestas y reclamos que tratarán de establecer estrategias de superación de la situación crítica, ya sea presionando para reorientar la política nacional o ya mediante políticas reparatorias de carácter regional o local.

2'. Es el caso de la transferencia de escuelas primarias de nivel nacional a las provincias, ejecutado por el gobierno militar argentino en 1978, por razones puramente fiscalistas, ya que de este modo también se "transfirió" parte del déficit presupuestario. Realizado sin transferencia presupuestaria ni asesoramiento técnico y en forma abrupta, los gobiernos provinciales tuvieron que hacerse cargo de un número de escuelas y docentes que duplicaba los que hasta ese momento estaban a su cargo, con el consiguiente deterioro en su calidad y deficiente administración.

El manejo de los Fondos Educativos Regionales en Colombia, hacia 1968-1969, provocó numerosos enfrentamientos entre los delegados del poder central y los gobernadores, y estos aparecían subordinados a aquellos, y con poderes sumamente recortados. Modificaciones a su funcionamiento hechas alrededor de 1976 introdujeron mayor ambigüedad aún y confusión entre el nivel nacional, el provincial y el municipal.

Aparece así la dinámica interna de esta relación, que constituye un flujo de conflicto real o potencial que alimenta en forma permanente los sistemas educativos nacionales.

A partir de este desarrollo, quedan planteadas algunas preguntas:

¿Puede predecirse un agravamiento de estas tensiones en los países de América Latina en los próximos 25 años?

¿Qué factores están asociados a ellos en el contexto socioeconómico y en lo específicamente educativo?

2. La problemática socioeconómica en América Latina en los próximos años, en relación con el contexto internacional, nacional y regional

Resulta sumamente difícil hacer un pronóstico de la evolución socioeconómica de América Latina, que, sin embargo, parece imprescindible para dar una respuesta coherente a la pregunta planteada en el punto anterior. La dificultad nace del peso que en esta evaluación pueden tener los factores de coyuntura, cuya densidad puede llegar a ocultar o deformar una visión de mediano o largo plazo. Otro elemento deformante para un pronóstico que pretende generalizarse al Continente es la influencia de los factores del contexto nacional inmediato.

Puede caerse en la tentación de simplificaciones o bien de generalizaciones difíciles de extender a otras realidades ante la imposibilidad de conocer y considerar diagnósticos comparativos de la totalidad de los países.

En líneas muy generales, a mediados de la década del 80, América Latina parece ingresar en un tramo crítico de su desarrollo socioeconómico, afrontando el agravamiento de problemas crónicos y el surgimiento de nuevos obstáculos estructurales.

Las condiciones del contexto internacional en constante deterioro, sumadas a la problemática interna, limitan notablemente las perspectivas de crecimiento económico.

En relación con las condiciones externas, "es altamente probable que los países en desarrollo enfrenten mercados internos poco dinámicos, con un acceso no expedito y con significativos signos de inestabilidad en los rubros competitivos con la producción local de los países importadores. Las proyecciones sobre la evolución del comercio internacional realizada por diversas instituciones anticipan una expansión modesta para los próximos años".[3] Según este autor, dos conceptos básicos apoyan este razonamiento: Uno se refiere a "la probabilidad de que la reactivación de las economías desarrolladas contenga sesgos contra las exportaciones de las naciones semiindustrializadas", como ya está ocurriendo con los cereales y oleaginosas.

El otro es que "habría muchos más países en desarrollo procurando

3. FRENCH-DAVIS, R. "Neoestructuralismo e inserción externa", en *Revista Nueva Sociedad*, No. 80, noviembre-diciembre, Caracas, Venezuela, 1985.

exportar a los mercados de los países industrializados. Estas dos tendencias se manifestarían en dificultades de acceso a los mercados y en inestabilidad. La consecuencia natural de esta situación sería un *incremento del papel que las negociaciones y el poder político desempañan en el logro de un mayor acceso a los mercados*". Si entroncamos este panorama con el endeudamiento que afrontan los países de América Latina, las dificultades para un desarrollo autónomo y sostenido parecen enormes.

Las condiciones internas en algunos países se ven dificultadas por cambios producidos en la composición y funcionamiento de la estructura productiva, que al calor de políticas monetaristas y de gran abundancia de recursos financieros externos sufrieron diversos procesos de deterioro con rasgos recesivos y regresivos. Reducción de las actividades productivas, terciarización de mercados laborales, auge de la especulación financiera, desmantelamiento de empresas industriales y agropecuarias, manejo del tipo de cambio como elemento de ajuste interno y de absorción de recursos financieros externos, acentúan el carácter dependiente de las economías latinoamericanas.

La interrelación y el peso de los factores internos y externos mencionados configuran una situación crítica, que se podrá afrontar sólo con un gran poder de negociación política de los países de América Latina frente a los países desarrollados. La formación de frentes de países deudores, como el Consenso de Cartagena, indican una línea de acción convergente, que deberá ser transitada y profundizada, buscando condiciones más adecuadas para el tratamiento de los agudos problemas económicos y financieros de la Región.

La instauración y consolidación de gobiernos democráticos que transitan muchos de nuestros países es el necesario referente político para fortalecer el marco de apoyo a los procesos de negociación que, cada vez con más énfasis, deben pasar de una fase bilateral a una multilateral.

Este análisis de tendencias se refuerza con los aportes del Proyecto Iterinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina[4] que estima que "en el año 2000 alrededor de 170 millones de latinoamericanos seguirán viviendo en condiciones de pobreza crítica si no cambia el estilo de desarrollo que ha predominado en la mayoría de los países de América Latina...

A fines del siglo, los pobres se habrán concentrado en las ciudades, uno de cada cuatro habitantes será pobre, y habrá 102 millones de personas pobres en las ciudades. A pesar de ello, la incidencia de la pobreza seguirá siendo mayor en el sector rural, ya que el 50% de los habitantes rurales serán pobres".

El informe expresa que "la disminución relativa de la pobreza crítica en el presente decenio y el próximo se estima que será menor que la experimentada en el pasado, pues se supone que la tasa de crecimiento económico será inferior y que no habrá cambios en los estilos de desarrollo

4. CEPAL/PNUD/UNICEF. *La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible*, Informe Final del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina; Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 1984, p. 1.

vigentes. Mientras que entre 1970 y 1980 los cálculos muestran una reducción de la incidencia de la pobreza de 40 a 35%, entre 1980 y el año 2000 la incidencia de la pobreza se reducirá sólo de 35% a 30%".[5]

El empeoramiento de las condiciones de vida en los países de América Latina supone una tendencia al incremento de las tensiones y del conflicto entre países en vías de desarrollo y países desarrollados, y una ampliación de la "brecha de desarrollo".

¿Cómo repercute esta situación en el interior de los países?

Retomando el análisis del punto 1, puede predecirse que el estrangulamiento externo, sumado al agravamiento de las condiciones de funcionamiento de la economía, provocará también un empeoramiento de la tensión entre objetivos y políticas nacionales y regionales.

La disminución de recursos, para el sector privado, pero especialmente para el público, puede poner en marcha pujas por la asignación de los mismos, en las que no se considere la equidad distributiva, sino que se refuerce aún más el poder de las regiones más ricas sobre las más pobres.

En los últimos años, se visualiza en nuestro países un aumento de las desigualdades, habiendo crecido más las regiones más desarrolladas en detrimento de las de menor desarrollo relativo.

Fenómenos como el despoblamiento de áreas marginales rurales, el crecimiento de ciudades intermedias o capitales de provincias o estados, las variaciones del producto bruto regional y su composición interna, los indicadores de salud y educación, la terciarización del mercado laboral, las tasas de empleo y subempleo, avalan esta afirmación, aunque la magnitud del fenómeno es variable según cada país. Si bien estos fenómenos son ya conocidos y han sido objeto de estudios e investigaciones profundas (como, por ejemplo, PREALC*** y Pobreza Crítica) es difícil ilustrar estas afirmaciones con información cuantitativa, porque habitualmente no está organizada con criterio "regional", sino que se presenta desagregada por jurisdicciones o a nivel nacional. En este último caso, los datos no sólo no ilustran acerca de las diferencias regionales, sino que, por el contrario, las esconden o disimulan al promediar zonas pobres y zonas ricas.

Adquiere entonces un nuevo relieve el impacto de las políticas y objetivos nacionales en relación con las desigualdades regionales. Podría afirmarse que, a menor disponibilidad de recursos, la tendencia de la política económica global tenderá a privilegiar la eficiencia sobre la equidad, a menos que el signo político del gobierno esté presidido por consideraciones de igualdad distributiva. Sólo en este caso podría considerarse la posibilidad de modificar el patrón de localización de inversiones, por ejemplo, asignando recursos en forma inversa al grado de desarrollo regional.

La brecha entre regiones se caracteriza porque tiende a reforzar las desigualdades, tanto en cantidad como en calidad de recursos y servicios

5. CEPAL/PNUD/UNICEF. *Op. cit.*, p. 1.

*** Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe.

para la comunidad. De este modo, las políticas nacionales adquieren un papel cada vez más nítido como juez y árbitro de una confrontación cuyo resultado suele ser concentrar mayor poder de decisión en manos del Estado nacional.

Varios países de América Latina parecen encaminarse hacia procesos de afirmación de las autonomías regionales y de revalorización de la cultura local, vinculados en algunos casos con procesos de transición democrática, que facilitan canales de participación para el resurgimiento de estas manifestaciones.

Estos procesos sociales generan demandas concretas sobre el poder político local en apoyo de sus requerimientos, casi siempre provocados por el deterioro de las condiciones de vida y como respuesta a la situación de subordinación frente al poder nacional.

Esta subordinación se manifiesta por el marginamiento de los pobladores en cuanto a la posibilidad de hacer oír su voz en la toma de decisiones que los afectan directamente, tal como ocurre con los grupos más carenciados en relación con las políticas sociales específicas.

Estas reacciones se producen frente a políticas sociales que suelen asumir sesgos fuertemente centralistas. Por ejemplo, cuando pretenden dar respuestas uniformes a realidades y problemáticas variadas, desconociendo la diversidad de situaciones y de respuestas que frente a ellas pueden dar las comunidades locales. El caso de grandes programas nacionales de acción y promoción social y educativa de estas características, que apuntan a cubrir una necesidad sentida (desempleo, analfabetismo, vivienda, desnutrición), a través de una única modalidad para vastos grupos poblacionales, es una muestra de esta tendencia que no toma en cuenta las particularidades regionales[6] en el diseño e implementación de las políticas sociales.

Debe considerarse, en el caso de políticas educativas, que el sesgo centralista se refuerza por la condición social de quienes las elaboran, en muchos casos ligados a los grupos dominantes o influyentes vinculados a sectores de poder político de signo tradicionalista. Habitantes de las capitales o vinculados ideológicamente a concepciones unitarias de gobierno y administración, su accionar ha devenido, generalmente, en diseños de políticas educativas que refuerzan el papel central de las regiones de mayor desarrollo.

La elaboración de lineamientos curriculares uniformes, la planificación educativa desde una perspectiva globalizante, los procesos decisorios unilaterales de distribución presupuestaria, señalan tendencias centralizadoras en materia de conducción y administración de los sistemas educativos nacionales.

Este sesgo, que se advierte en las políticas educativas nacionales, se repite, como espejo que refleja su propia imagen, en el interior de las regiones, estados o provincias. El "modelo" de concentración de recursos,

6. Es el caso del Plan Alimentario Nacional, del Plan Nacional de Alfabetización y del Fondo Nacional para la Vivienda, en Argentina.

en las áreas de mayor desarrollo relativo, vuelve a repetirse en estos ámbitos y jurisdicciones, reforzando las desigualdades subregionales, aumentando la brecha entre áreas "pobres" y "ricas".

El análisis de la distribución de recursos presupuestarios en educación muestra, en el interior de las jurisdicciones, fuerte concentración en las áreas urbanas, ciudad principal o capital de provincia, y, en general, predominio de la inversión en las zonas de mayor desarrollo.[7]

De este modo, como en una cascada, se generan procesos políticos y administrativos de naturaleza concentradora, cuyo efecto final es el debilitamiento del subsistema educativo regional y la pérdida de poder relativo de las comunidades locales que reduce aún más su capacidad de reclamo y respuesta. Pierden así efectividad las políticas educativas al ser incapaces de articular las demandas y requerimientos de vastos grupos de población, sobre todo de áreas marginales urbanas y rurales.

Estas respuestas, insuficientes y parcializadas, contribuyen a introducir nuevos elementos de fragmentación y desintegración en el sistema educativo nacional y sus subsistemas.

3. Alternativas y alcances de las políticas educativas: centralización y regionalización

La tendencia centralizadora, señalada en el punto anterior, es producto de procesos históricos vinculados con la organización política de nuestras naciones, cuya evolución, desde la época colonial hasta la adopción de perfiles e identidad nacionales, se estructuró alrededor de la formación de un estado de características centralistas.

Un autor afirma que "el centralismo está referido al exceso de poder de decisión y de funciones que poseen los organismos situados en los altos niveles de la estructura político-administrativa de la educación nacional. Ello crea una dependencia o subordinación en los organismos encargados de la gestión educativa, lo que impide y limita su capacidad de iniciativa y acción. La centralización educativa, por lo general, es producto de la condición centralizada de la estructura político-administrativa del Estado".[8] Bosco Bernal considera la centralización como "un reflejo de la naturaleza del Estado", y afirma que se justifica en los países occidentales "por la necesidad de alcanzar la unificación nacional y la igualdad de los ciudadanos frente a la ley". En educación —señala— se orienta a asegurar la unidad nacional, en la formación y el derecho de todos frente a la educación. Estos principios distan mucho de la realidad que presentan nuestros países, caracterizados por una fuerte desintegración física,

7. FERNÁNDEZ LAMARRA, N. *Federalismo y Centralismo en la Política y en la Administración de la Educación Argentina*, Seminario Interdisciplinario Latinoamericano, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, 1985.

8. BOSCO BERNAL, J. *La nuclearización y la regionalización dentro de las nuevas tendencias de la administración y planificación de la educación de los sistemas educativos en América Latina*, ICASE, Universidad de Panamá-OEA, Panamá, 1981, p. 86.

política, económica y social, y por enormes desigualdades en el acceso y resultados educativos, lo que interfiere en su "consolidación" como naciones.

Existen excelentes análisis sobre las causas y los efectos de esta tendencia centralizadora en el campo de la planificación y la administración educativa, que pueden sintetizarse de este modo:

TIPO DE DECISIÓN	CARACTERÍSTICAS/INSTRUMENTOS/ACCIONES	EFECTOS
PLANIFICACIÓN	Concepción y elaboración lineal, de arriba abajo.	Excluye la participación de las organizaciones de base.
Enfoque global	Descripción del ámbito nacional sin referencia a las particularidades espaciales y socioeconómicas de la población.	Respuesta unitaria y homogénea a realidades diversas.
Metodología	Desarrollo de técnicas para proyecciones globabales y elaboración de modelos con diversos niveles de sofisticación.	Planes nacionales de alto nivel académico, pero escasa aplicabilidad.
	Información deficiente.	Falta de significación en metas y proyecciones técnicamente correctas.
Relación con otros sectores	Escasa consideración de los objetivos y acciones de otros sectores.	Aislamiento del sistema educativo de su contexto. Debilita las posibilidades de contribución al desarrollo socioeconómico global.
Expansión cuantitativa del sistema	Uso de modelos de crecimiento lineal, subestimando la urgencia de cambios cualitativos de la estructura curricular y administrativa.	Acentúa el carácter conservador y reproductor del sistema educativo.
CURRÍCULOS	Planes y programas de estudio para los distintos niveles y modalidades de educación que se han elaborado en el nivel nacional y aplicado con escasa adaptación en todo el país.	Contenidos centrados en la "cultura" de las grandes ciudades. Desconocimiento del país en su conjunto, de sus problemas y posibilidades particularizadas.

(Continúa)

Libros de texto	Elaborados desde y con una visión centralista.	Sus contenidos no se adecuan a las características y necesidades (e intereses) de los educandos de otras áreas.
CONDUCCCIÓN Y ADMINISTRACIÓN		
Estructuras normativas	Concentración de misiones y funciones en los niveles superiores, para la casi totalidad de los temas, aun los de importancia menor.	Convierte los niveles intermedios en meros transmisores burocráticos. Toma de decisiones sólo en los niveles superiores.
Criterios generales o de carácter burocrático	Proceso decisional sin consulta a los involucrados, criterios globales de difícil adaptación. Lentitud y gran demora en la adopción de decisiones.	Verticalismo, no participacionismo. Aplicación fuera de tiempo; situaciones artificiales; escasa relación con la realidad.
Alcances y áreas de influencia	Concentración de esfuerzos y recursos en las ciudades asientos del Poder Central Nacional o Provincial.	Acentuación de déficit en áreas marginales, sobre todo rurales.
PRESUPUESTO	Nación y Provincias tienen presupuesto centralizado y global.	No responden a metas y acciones específicas de cada comunidad. La distribución de recursos financieros se dedica preferentemente a atender los requerimientos de la habitualmente costosa estructura central

Fuente: Cuadro elaborado por la Prof. Mirta Velázquez, con base en J. Bosco Bernal, *op. cit.* y N. Fernández Lamarra (1985), *op. cit.*

El impacto de estas tendencias sobre los subsistemas educativos regionales ha orientado paulatinamente la búsqueda de modalidades de gobierno y administración que, tras los objetivos de mayor eficiencia y equidad, tratan de mitigar y revertir los efectos negativos detectados.

Los programas de regionalización y descentralización aparecen como innovaciones del sistema educativo que se orientan hacia una redistribución espacial de los recursos y de las decisiones, para promover un nuevo equilibrio de poder entre los actores.

En este sentido, es un proceso político y social que aspira a transformar la realidad educativa regional y local, para insertarla en el marco del desarrollo integral y armónico de una comunidad nacional.

Si bien existe ya una amplia bibliografía sobre regionalización educativa[9] que hace innecesario describir esta modalidad en profundidad, considero conveniente plantear las posibilidades que presenta, utilizando los cuatro criterios propuestos para evaluar la dinámica de las relaciones entre objetivos y políticas nacionales y regionales y su contribución al desarrollo de la Región.

1. Contribución de la regionalización educativa a la eficiencia interna y externa del sistema

La eficiencia interna, relacionada con la calidad de la educación, abarca una compleja trama de relaciones político-administrativas y técnico-pedagógicas que hacen a la organización y funcionamiento del sistema.

En el tema político-administrativo, la regionalización, como estrategia, tiende a redistribuir el poder desde el nivel central hacia el regional y local, mediante una delegación de funciones y responsabilidades que son asumidas por los diversos niveles de conducción.

La creación de estructuras organizativas intermedias debe ir acompañada de una efectiva delegación, que incluye el manejo de variables administrativas, pedagógicas, de planificación y de financiamiento. Esta última, especialmente, a fin de contar con los recursos necesarios en el momento oportuno y en la cantidad requerida.

El diseño de procedimientos y sistemas administrativos para adecuar la organización del nivel regional y local al central debe guiarse por pautas de simplificación y dinamización de los trámites, que contribuyan a desburocratizar la gestión administrativa y faciliten su control.

La supervisión educativa debe reflejarse en el nuevo esquema organizativo, orientando el proceso y convirtiéndose en eficaz instrumento para el mejoramiento del servicio. La residencia en el medio, el conocimiento del contexto y la cercanía con las escuelas facilitará un contacto más frecuente, fluido y renovador con el personal docente de la Región.

En materia técnico-pedagógica, el desarrollo del currículo debe incorporar contenidos que reflejen la realidad regional y local, actual y esperable, inserta en un marco nacional. Este proceso debe enriquecerse con el aporte de todos los docentes, de los padres y de los restantes miembros de la comunidad.

La regionalización pierde eficiencia si no se cuenta con los recursos humanos, físicos y financieros adecuados. La asignación de recursos presupuestarios debe hacerse a través de un proceso de planificación

9. Un autor menciona 26 estudios referidos al tema, que incluyen experiencias que se extendieron a lo largo de varios países del Continente. Ver Norberto Fernández Lamarra, *Reorganización de la administración y coordinación del Nivel Educativo Primario por el sistema nuclear; Diseño del esquema organizativo*, Provincia de Formosa, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, Argentina, 1982.

donde se fijen claramente los objetivos y metas, con amplia participación de los niveles regionales y en forma coordinada con el nivel central.

La eficiencia en la distribución de recursos debe estar compensada según el criterio de equidad, ya que el objetivo es contribuir a atenuar las desigualdades regionales, desplazando convenientemente recursos de las regiones más ricas a las más pobres.

La contribución de la regionalización al mejoramiento de la calidad de la educación se sustenta con la existencia de sistemas de información que retroalimenten el nivel local, regional y central y sirvan de eficaz instrumento de comunicación y de socialización del conocimiento.

En relación con la eficiencia externa, está dada por el impacto del proceso educativo sobre los comportamientos culturales y sociales de los actores en el espacio regional. Para ello, tanto los aspectos político-administrativos como técnico-pedagógicos deberán incorporar comprensivamente los aspectos físicos, psíquicos, sociales, filosóficos y antropológicos de las personas, con una visión totalizadora e integradora, contribuyendo a acercar la realidad local al sistema educativo regional y nacional.

Los factores culturales —regionales y locales— cobran relevancia como instancias de integración hacia una dimensión nacional y universal que, si bien excede la función de las unidades educativas, se nutre de sus aportes.

2. Contribución de la regionalización educativa a la equidad

Encarada como una estrategia de redistribución de poder del nivel central al regional y local, debe llegar en forma efectiva y democrática a los grupos tradicionalmente excluidos de los niveles decisorios.

Esto implica transparencia en las acciones y apertura en cuanto a la convocatoria a la comunidad; pero reconociendo que no se trata de actores homogéneos, sino heterogéneos, como producto de largas injusticias históricas.

Deben incorporarse a la tarea todos los integrantes del proceso educativo: docentes, no docentes, alumnos, padres y allegados, utilizando el poder del estado para impedir patronazgos o privilegios irritantes.

En relación con el resto de la comunidad, aquella que no está directamente vinculada a la escuela, deben buscarse modalidades de integración apropiadas a sus características culturales y sociales y a sus modos tradicionales de vida. La regionalización apunta a la desaparición de núcleos tradicionales de poder; pero debe evitarse la gestación de otros nuevos que los reemplacen sin modificar la estructura de poder hegemónico.

No habrá distribución de poder efectivo sin redistribución real de recursos. Si estos continúan concentrados en las regiones más desarrolladas, el efecto innovador de la regionalización se pierde o se desnaturaliza. Los recursos presupuestarios, aun a costa de relativa ineficiencia en su uso, deben llegar en forma generosa a las zonas más pobres. Debe recordarse que, en nuestros países, la participación social requiere un verdadero proceso de aprendizaje que, como tal, implica avances y retrocesos, aciertos y errores, tiempo y recursos, acciones paulatinas que van articulando una nueva trama de relaciones que justifican la inversión.

3. Contribución de la regionalización educativa a la integración e identidad nacional

La organización regionalizada del proceso educativo debe desarrollarse en un marco de respeto e integración con la comunidad nacional.

Esta interacción se da especialmente en dos ámbitos particulares: el diseño curricular y la planificación.

El contenido curricular es el mecanismo transmisor de conocimientos, valores e ideas, tanto particulares como universales. De ahí su excepcional importancia para combinar e interrelacionar estos factores, incorporando elementos locales y de otras regiones, hasta conformar un todo coherente que contribuya al objetivo de unidad e integración nacional.

La regionalización, cuando forma parte de un proceso de planificación regional y nacional, adquiere una dimensión y un contexto relevantes. Se logra de este modo una relación dinámica y enriquecedora entre objetivos y políticas nacionales y regionales y su contribución efectiva al desarrollo integral e integrado de la Región.

4. Contribución de la regionalización educativa a la preservación de los valores de la comunidad regional y local

Quizás sea esta una de las posibilidades más significativas, por su aporte al rescate y revalorización de la cultura y de las tradiciones de estos grupos. El conocimiento de los elementos culturales comunes debe servir para afirmar el origen y el destino compartido de las personas que conforman una comunidad. Pero el conocimiento de los rasgos peculiares de cada una, común en nuestros países donde conviven culturas heterogéneas, se convierte en un elemento dinamizador para la convivencia y la tolerancia, a través de la aceptación de la diversidad y la divergencia. Es esta la base que coadyuva al planteo de integración y unidad nacional, respetando las diferencias, que constituye un punto de apoyo fundamental para la regionalización educativa.

Las posibilidades que se han analizado, sobre la base de un gran número de experiencias nacionales y provinciales, exigen una reflexión sobre su desarrollo para advertir acerca de algunas dificultades y riesgos que han limitado el alcance de las mismas o podrían hacerlo de no ser oportunamente detectadas o previstas.

Así, la regionalización puede tener un *efecto segmentador*, no deseado ni buscado, que implique un divorcio entre la educación en el nivel nacional y el regional, introduciendo nuevos parámetros diferenciadores dentro del sistema, reforzando más las desigualdades y la fragmentación de las unidades que lo integran.

Existe también el peligro de *confundir regionalización con democratización automática del sistema*. Haag[10] señala que "asociar centralización y gestión autoritaria, así como descentralización y gestión democrática, revela un análisis inexacto del funcionamiento de la administración y no resiste el análisis de los hechos".

---

10. HAAG, Daniel. *¿Cuál es la gestión adecuada para generalizar el derecho a la educación?* Oficina Internacional de Educación. UNESCO. París. 1981. p. 98.

En su opinión, "algunos sistemas descentralizados siguen siendo autoritarios y ciertos sistemas centralizados son democráticos", y afirma que, "por último, lo que da el carácter más o menos democrático de un sistema es su *aptitud para el diálogo*[11], primeramente entre los diferentes niveles del sistema, y posteriormente, frente a las comunidades que tiene que servir". Este es uno de los temas centrales de reflexión, que será retomado en el punto siguiente.

La *necesidad de coordinación efectiva* entre las unidades regionales se plantea como *condición* para su funcionamiento eficiente y efectivo. El mismo autor señala que "una descentralización acompañada de amplias competencias locales puede, sin mecanismos correctores, ir contra una generalización del derecho a la educación, sea porque ciertas regiones son demasiado pobres en relación con otras, sea porque ciertas administraciones locales consagran voluntariamente menos recursos que otras a la educación".[12]

El riesgo de *atomización* del sistema educativo frente a una descentralización incontrolada e incontrolable conspira contra el criterio de unidad nacional y puede poner en peligro la integración de la comunidad nacional a través de la eclosión, en forma descarriada, de fuertes intereses políticos locales;[13] también atenta contra la equidad al dejar librada exclusivamente a la voluntad, influencia y potencialidad del municipio y de la comunidad, la obtención y distribución de recursos.

Otro de los riesgos que se deben considerar es el del *localismo*, que al otorgar excesiva importancia a los contenidos de la enseñanza en temas, problemas e intereses regionales, puede ir en desmedro de una problemática nacional e integradora.

Por último, el *divorcio entre la planificación y la administración regional en educación con los otros sectores sociales y económicos* conspira contra un enfoque integrador y complementario, que daría unidad y coherencia al sistema educativo y permitiría un uso más eficiente de los recursos disponibles. Este problema no es exclusivo de la educación, sino que es patrimonio del conjunto de los sectores de la administración del Estado, donde la falta de coordinación interinstitucional e intersectorial es uno de los graves obstáculos para el desarrollo que es necesario superar en América Latina.

4. La regionalización educativa: los desafíos del futuro

Considero conveniente recapitular los puntos centrales del documento, a fin de reflexionar sobre los desafíos que plantea la problemática consi-

11. El subrayado es mío.

12. HAAG, D. *Op. cit.*, p. 97.

13. Parece ser el caso de la "municipalización" de escuelas en Chile (Ver Iván Núñez P., Rodrigo Vera G., "Elementos para repensar el cambio del sistema educativo en un proceso de democratización", en *Revista Argentina de Educación*, Año III, No. 5, diciembre 1984; Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación, Buenos Aires, Argentina.

derada frente al desarrollo educativo de América Latina en los próximos años:

- La existencia de tensiones entre objetivos y políticas nacionales y regionales es parte de la dinámica de las relaciones de poder que se desarrollan sobre un espacio nacional y/o regional.
  Es previsible que esta tensión, en el caso de políticas educativas, exista entre los principales actores vinculados al sistema educativo, el Estado —en sus diferentes instancias jurisdiccionales— y grupos sociales entre los que destaco los tradicionalmente hegemónicos y los permanentemente excluidos de los procesos decisorios.

- En los países capitalistas periféricos de América Latina, la crisis económica desencadenada a partir de 1980 amenaza incrementar la brecha de desarrollo con los países industrializados, generando fuertes tensiones estructurales en su interior, que repercuten sobre la posición y conformación interna de las clases sociales.

- Estas tensiones podrían profundizar procesos ya iniciados en el marco de situaciones de transición a la democracia, de afirmación de autonomías regionales y de revalorización de culturas y tradiciones locales, generando demandas sobre los poderes políticos para incrementar su participación en el diseño, formulación y aplicación de políticas sociales.

- En el campo de gobierno, planificación y administración educativas, existen fuertes tendencias centralizadoras, cuyos efectos negativos han sido suficientemente analizados, planteándose nuevas modalidades de organización y gestión que tienden a revertir y mitigar estos efectos.

- En tal sentido, la regionalización educativa aparece como un proceso de naturaleza política y social que se orienta hacia una redistribución espacial de los recursos y de las decisiones para promover un nuevo equilibrio de poder entre los actores sociales. Sus contribuciones más significativas se refieren a: la eficiencia interna (calidad) y externa (impacto cultural) del sistema educativo; la equidad en cuanto incorporar efectiva y democráticamente ese sistema a los grupos tradicionalmente excluidos o marginados; la unidad nacional enmarcándose en el respeto e integración de la realidad regional con los objetivos y metas de la comunidad nacional; el desarrollo, revalorización y preservación de los valores y de la cultura de la comunidad local y regional.

- Estas posibilidades que brinda la regionalización educativa se ven condicionadas en su conceptualización y aplicación por algunas dificultades y riesgos que deben ser analizados en profundidad para su detección, corrección y/o prevención: la segmentación, el localismo, la supuesta democratización *per se* de la educación, la falta de coordinación y el divorcio entre la planificación y administración de la educación con los otros sectores sociales y económicos.

En relación con estos argumentos, surgen algunas reflexiones que significan verdaderos desafíos para quienes orientan la acción educativa en nuestros países.

Ante todo, entiendo que el marco de acción para el sistema educativo nacional y para los subsistemas regionales deberá ser la búsqueda de una mayor democratización que contribuya a lograr:

— un nuevo estilo de crecimiento económico que contemple la equidad;
— una mayor participación de la población en el diseño e implementación de políticas sociales;
— igualdad de oportunidades para ingresar, permanecer y tener éxito en los niveles y unidades del sistema educativo;
— el desarrollo de relaciones sociales igualitarias, responsables y no discriminatorias que, desde el sistema educativo, irradien y se difundan como "modelos" hacia la sociedad en su conjunto.

En ese sentido, las políticas de regionalización ¿son efectivamente democratizadoras? No puede haber respuesta que ignore las condiciones estructurales bajo las cuales suelen aplicarse esas políticas:[14] grupos locales de "notables" o "caudillos" que resisten todo intento de ruptura de su monopolio de poder, recursos humanos y financieros insuficientes, tradiciones administrativas de fuerte contenido burocrático, grupos de base sometidos a largos períodos de discriminación e injusticia, etc.

En consecuencia, sólo una voluntad política muy fuerte y de efectiva vocación democratizante puede orientar un proceso de regionalización en esa dirección. En tal sentido, la decisión política debe englobar tanto el estado nacional como los ámbitos regionales y locales, dado el fuerte enlazamiento de objetivos y políticas ya mencionado. Se impone la búsqueda conjunta de soluciones, en forma concertada que incluye instancias de discusión y negociación, a fin de evitar o atenuar los efectos negativos o encarar su costo en forma compartida. Caso contrario, los efectos "cruzados" de políticas educativas nacionales y regionales contradictorias, incompatibles u opuestos, pueden alcanzar un grado de ineficiencia que afecte gravemente al sistema.

Pero no pueden atribuirse a la política de regionalización *per se* efectos transformadores de tal magnitud. Ella deberá acompañarse con cambios en los estilos de desarrollo que generen procesos económicos para favorecer el crecimiento y aportar soluciones específicas a las áreas marginales, en especial rurales. Si no existen cambios, por ejemplo, en las políticas de localización de inversiones, la regionalización educativa sólo servirá para socializar la pobreza, y se perderá su impacto innovador sobre el sistema social.

Los desafíos que se derivan de este planteo se orientan hacia la discusión

14. La influencia de algunos de estos factores en una experiencia en el Estado de Bahia (Brasil) es analizada en Luiz Navarro de Britto, "Sous-développement et programmation de l'éducation: une expérience dans l'État de Bahia", *Tiers Monde*, tome XIII, 1972, Paris, p. 85.

e investigación en profundidad de aspectos de la regionalización hasta hoy escasamente abordados:

1) Evaluación de experiencias de regionalización, descentralización y desconcentración educativa, destacando especialmente los aspectos del contexto socioeconómico y político que las condicionan o facilitan, los marcos conceptuales de su formulación y las modalidades de implementación utilizadas.

2) Las modalidades de participación de los actores del proceso educativo, con la incorporación de grupos sociales tradicionalmente excluidos en programas de regionalización, generan tensiones. Es conveniente estudiar comparativamente la resolución que se ha dado a estas situaciones en otros programas sociales (de salud, empleo, o vivienda). El Estado, al diseñar esta política, debe "basar su gestión en una plena comprensión de las formas y consecuencias cambiantes de la participación en situaciones de *escasez y conflicto entre grupos*."[15]

3) El reconocimiento y revalorización de culturas y tradiciones regionales y locales, en el marco de comunidades heterogéneas culturalmente debe estudiarse profundamente, dado que en forma espontánea estas manifestaciones pueden asumir formas de hostilidad e intolerancia, desarticulando el marco nacional, en lugar de integrarlo.

4) En el aspecto político-administrativo, el replanteo de las relaciones jerárquicas y funcionales entre el nivel central y el regional y local debe llevar al diseño de modelos de organización y sistemas de gestión que puedan ser implementados en forma gradual, a través de experiencias piloto hasta su generalización, tanto desde el punto de vista geográfico como en relación con los diferentes niveles educativos.

5) Merece especial mención la necesidad de desarrollar aspectos vinculados al financiamiento, tales como: los criterios de distribución presupuestaria con vistas a la equidad, la intervención de las áreas de actividades sustantivas de la organización educativa en esa decisión, las modalidades de control de gastos basadas en la programación de la gestión y no en los requisitos formales. Debe reflexionarse sobre las posibilidades e implicancias de diversificar las fuentes de financiamiento hacia el ámbito no estatal.

6) En el aspecto técnico-pedagógico, la investigación acerca de la incorporación de contenidos regionales y locales al currículo parece ser la fuente más significativa de aportes innovadores. Su adaptabilidad y flexibilidad teóricamente exigibles debe compatibilizarse con la consideración de contenidos nacionales y universales.

7) La microplanificación es un instrumento de conocimiento e incorporación de la realidad del contexto local y regional, esencial para la regionalización. El desarrollo de metodologías de planificación a nivel local es aún incipiente, a pesar de ser campo de interés no sólo de las unidades de gestión educativa sino de otros sectores sociales y, en especial,

15. WOLFE M. "La participación: una visión desde arriba", en *Revista de la CEPAL*, N° 23, Santiago, Chile, 1984, p. 176. Subrayado mío.

de los municipios. Sin embargo, es en educación donde se han hecho mayores avances, aunque insuficientes.

8) El proceso de microplanificación requiere flujos de información permanente desde y hacia el sistema educativo, y detección de nuevas fuentes de datos que sirvan para explicar e interpretar la realidad local circundante y su enlazamiento con el escenario regional, nacional e internacional.

El diseño de sistemas de información que respondan a las necesidades de los distintos actores y niveles del sistema e incorporen datos administrativos y del proceso pedagógico es una tarea urgente, que insumirá grandes esfuerzos. Son aislados o parciales los estudios e investigaciones sobre el tema que puedan ser extendidos y aplicados a otros países.

9) Por último, la investigación con participación de los actores del proceso educativo es la estrategia más recomendable, no sólo dentro de los programas de regionalización, sino para desarrollar las líneas mencionadas en los puntos anteriores. La integración de equipos en que, además de expertos, intervengan docentes, funcionarios, alumnos y padres parece ser una modalidad adecuada con el fin de que los productos de la investigación se vayan volcando en soluciones renovadoras para los grandes desafíos señalados.

ELABORACIÓN DE LAS ORIENTACIONES PROGRAMÁTICAS PARA LOS PRÓXIMOS 25 AÑOS

*Martha Montero-Sieburth**

RESUMEN

Para aproximar el planteamiento de problemas prioritarios para los próximos 25 años en América Latina, la autora trata de los programas educacionales, considerando sus éxitos y sus consecuencias en el aula.

Los sistemas burocráticos imponen cierto currículo, planeación, etc., que el aula acepta pasivamente. Los centros de investigación proponen, pero no disponen, en un sistema muy positivista de inputs *y* outputs, *que muchas veces no incorporan ni a los maestros, ni a los alumnos, ni a la comunidad. La educación latinoamericana ha tenido éxito en sus sistemas burocráticos, pero quedando como víctimas del proceso los maestros y los estudiantes.*

Partiendo del conocimiento de la educación como sistema de socialización, se plantean áreas prioritarias en la educación latinoamericana, con un enfoque basado en la interrelación maestro-estudiante-currículo.

En este contexto, lo que la autora llama el analfabetismo "crítico" sigue siendo uno de los problemas más serios, pues la lectoescritura no ha sido un proceso del pensamiento y del conocimiento, una forma de pensar y ampliar nuestras experiencias.

La educación bilingüe, sobre todo cuando se usa la lengua materna como transición a la lectoescritura de la segunda lengua, no ha sido ampliamente reconocida en Latinoamérica, aunque el uso de la lengua materna podría facilitar el alfabetismo y reducir el analfabetismo. Los programas de educación bilingüe, siempre aditivos, han tenido por meta la castellanización y no la conservación de la lengua materna. La lectoescritura está vinculada a esta situación.

La deserción escolar es uno de los problemas más serios; para explicar este fenómeno se esgrimen varias razones; pero más allá de estas está la interpretación del alumno y de su familia.

La educación formal es una de las prioridades de nuestros tiempos, aunque sería factible educar fuera del contexto escolar, pudiéndose impartir clases durante la cosecha, lo que implica la aceptación de otras normas de educación.

La autora señala los patrones curriculares que permiten la extensión de los conocimientos; estudia críticamente el currículo en nuestros países; la retención del alumno y promoción a otros niveles; la formación de docentes en centros universitarios; la deserción de docentes; y la adecuación y la supervisión de maestros.

* De la Graduate School of Education, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, EE.UU.

Para que una recomendación no sea reduccionista, ha de estar vinculada a la situación económica y social, teniendo en cuenta cuál solución tendrá que partir de los participantes, pero con un conocimiento de la relación entre cuestiones materiales, comportamientos indiviriduales y percepciones y valores.

SUMMARY

This author approaches priority problems of Latin America over the next quarter of a century in terms of educational programs and their success and classroom results.

Bureaucratic systems impose a specific curriculum and planning, which the classroom accepts passively. Research centers propose but do not impose a very positive system of inputs and outputs. In many cases these do not consider either the teachers, the pupils, or the community. Latin American education has been successful in its bureaucratic systems, but in the process teachers and students have been victimized

Starting with the understanding of education as a socializing experience, the author proposes priority areas for Latin American education, approaching it from the inter-relationship of teachers, students, and curriculum.

In this context, the "critical illiteracy" defined by the author still is a severe problem because the abilitiy to read and write has not been seen as a process of thought and knowledge or a form of thinking and broadening horizons.

Bilingual education, particularly when the mother tongue is used as the transition to reading and writing in the second language, has not been broadly recognized in Latin America, although the use of the mother tongue could encourage literacy and reduce illiteracy. Bilingual educational programs, always additive, have aimed at hispanization rather than preservation of the mother tongue. Reading and writing ability are linked to this reality.

The school drop-out problem is one of the most severe problems. Various reasons are given for this phenomenon, but beyond them it is a matter of understanding the pupil and the family.

Formal education is a top priority in our time, although education outside the formal school context is possible, with classes given during harvest time. This would imply acceptance of alternative standards of education.

The author highlights curriculum patterns that allow for the broadening of knowledge. She provides a critical study of the curriculum, holding of students and promotion to other levels, teacher training at college-level centers, loss of career teachers, and the continuing education of teachers and their supervision.

For a recommendation not to be oversimplified, it must be linked to the economic and social reality, taking into account the proper solution that would originate with the participants, but with an understanding of the

interaction among material problems, individual behavior, and perceptions and values.

RÉSUMÉ

Pour examiner les problèmes prioritaires durant les 25 prochaines années en Amérique latine, l'auteur traite des programmes d'éducation en considérant leurs succès et leurs incidences sur la classe.

Les systèmes bureaucratiques imposent un certain programme d'études, une planification, etc., que la classe accepte passivement. Les centres de recherche proposent, mais ne disposent pas d'un système très positif de dotations et de promotion qui très souvent n'incorporent ni les enseignants, ni les élèves, ni la communauté. L'enseignement en Amérique latine a eu du succès pour ce qui est du fonctionnement de la bureaucratie, mais victimes entre-temps les professeurs et les étudiants.

En partant de l'accès à l'éducation comme système de socialisation, il se présente des domaines prioritaires dans l'enseignement en Amérique latine qui sont assortis d'une approche basée sur les rapports entre enseignants-étudiants-programmes.

Dans ce contexte, ce que l'auteur appelle l'analphabétisme "critique" continue d'être l'un des problèmes les plus sérieux puisque la lecture et l'écriture ne se sont pas révélées un processus de réflexions et de connaissances, mais plutôt une façon de penser et d'élargir nos expériences.

L'éducation bilingue, surtout lorsqu'est utilisée la langue maternelle comme transition à la lecture et à l'écriture de la deuxième langue, n'a pas été largement reconnue en Amérique latine même si l'utilisation de la langue maternelle pourrait faciliter l'alphabétisation et réduire le taux d'analphabétisme. Les programmes d'éducation bilingue, surtout supplémentaires, ont eu pour objectif "l'espagnolisation" et non la préservation de la langue maternelle. La lecture et l'écriture son liées à cette situation.

L'école buissonnière constitue l'un des problèmes les plus sérieux. Pour expliquer ce phénomène, on avance plusieurs raisons; mais au-delà de cela, elle peut s'expliquer par l'interprétation de l'élève et de la famille.

L'éducation classique est l'une des priorités de notre époque, et quoiqu'il soit possible d'éduquer en dehors du contexte scolaire, puisque des classes peuvent être dispensées durant la récolte, impliquant par là l'acceptation d'autres normes d'enseignement.

L'auteur souligne les patrons de programmes susceptibles de permettre la vulgarisation des connaissances; il étudie sous un angle critique les programmes d'études dans nos pays, les taux de rétention de l'élève et l'encouragement à d'autres niveaux, la formation des enseignants dans les centres universitaires, la désertion des enseignants et la conformité et la supervision des professeurs.

Pour qu'une recommandation n'est pas d'effect de compression, il faut qu'elle soit liée à la situation économique et sociale, compte tenu de quelle solution devra provenir des participants, mais en toute conscience des rapports entre les questions matérielles, le comportement des individus et les perceptions et les valeurs.

RESUMO

A fim de abordar os problemas prioritários da América Latina nos próximos 25 anos, a autora trata dos programas educacionais considerando os seus êxitos e suas conseqüências na classe.

Os sistemas burocráticos impõem certo currículo, planejamento, etc., que a classe aceita passivamente. Os centros de pesquisa propõem, mas não dispõem, num sistema muito positivista de inputs *e* outputs, *que muitas vezes não incorporam nem os professores, nem os alunos, nem a comunidade. O ensino latino-americano teve êxito em seus sistemas burocráticos, ficando, porém, como vítimas do processo os professores e os alunos.*

Partindo do conhecimento do ensimo como sistema de socialização, foram propostas áreas prioritárias para o ensino latino-americano, com enfoque baseado na inter-relação professor-aluno-currículo.

Nesse contexto, o que a autora chama de analfabetismo "crítico", continua a ser um dos problemas mais sérios, pois a leitura-escrita não foi um processo do pensamento e do conhecimento, uma forma de pensar e ampliar nossas experiências.

O ensino bilingüe, principalmente quando se usa a língua materna como transição à leitura-escrita da segunda língua, não foi amplamente reconhecido na América Latina, embora o uso da língua materna pudesse facilitar o alfabetismo e reduzir o analfabetismo. Os programas de ensino bilingüe, sempre adicionais, tiveram por objetivo o castelhanismo e não a conservação da língua materna. A leitura-escrita está vinculada a essa situação.

A evasão escolar é um dos problemas mais sérios; para explicar esse fenômeno foram utilizados diversos motivos; mas acima de todos está a interpretação do aluno e de sua família.

O ensino formal é uma das prioridades de nossos tempos, embora seja possível educar fora do contexto escolar, podendo-se ministrar aulas durante a colheita, o que implica a aceitação de outras normas de educação.

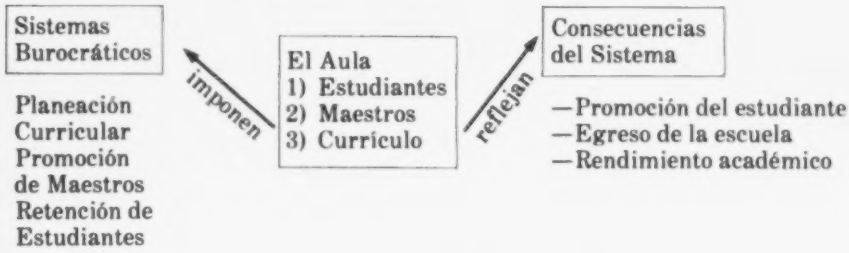
A autora indica os padrões curriculares que permitem a extensão dos conhecimentos. Estuda de maneira crítica o currículo em nossos países, a retenção do aluno e sua promoção a outros níveis, a formação de professores em centros universitários, a deserção de professores, e adequação e supervisão de professores.

Para que uma recomendação não seja restrita, é necessário que esteja vinculada à situação econômica e social, levando em conta a solução que deverá provir dos participantes e a relação questões materiais, comportamentos individuais, percepções e valores.

Problemas prioritarios

Para "aproximar" el planteamiento de problemas prioritarios para los próximos 25 años en América Latina y el Caribe, es importante señalar que no pretendo tener las soluciones en mano, ni menos proponer recomendaciones. Lo que sí puedo empezar a hacer es resaltar lo que han sido los "éxitos" de los programas educacionales y las consecuencias de ello

dentro del aula. Para esto propongo el siguiente esquema que nos ayude a situar la problemática educativa.



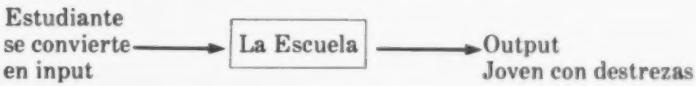
RECOMIENDA

↑

INVESTIGACIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS

Los sistemas burocráticos llevan a cabo tomas de decisiones que imponen o implantan cierto currículo, planeación, etc. El aula responde pasivamente y refleja lo bien que el sistema burocrático funciona a través de las consecuencias. Los centros de investigación proponen, pero no disponen, y en muchos casos no incorporan ni a los maestros en el proceso de hacer investigación, ni siquiera a los alumnos o la comunidad.

Así que el sistema efectúa un modelo muy positivista de *inputs* y *outputs*.

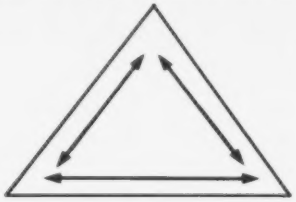


El caso es que la educación en la América Latina ha tenido éxito en cuanto a sus sistemas burocráticos; pero los estudiantes y maestros se encuentran "victimizados" en el proceso.

Partiendo del conocimiento de la educación como sistema de socialización para que el individuo participe en la sociedad, plantearé lo que considero son áreas prioritarias dentro de la educación latinoamericana y del Caribe. Para ello, el enfoque que tomo está basado sobre la interrela-

ción entre el maestro, el estudiante y el currículo, ya que veo estos tres elementos como esenciales para formular cualquier explicación educativa.

El Aula



Dentro de esta dinámica de interacciones, señalaría que:

1. Lo que yo llamo *el analfabetismo "crítico"*, sigue siendo uno de los problemas más serios dentro de la educación latinoamericana. Es decir, el saber leer y escribir con criterio y con comprensión de las relaciones que existen de lo escrito a lo cierto, en particular fuera del aula, no creo que se haya realizado. Aprender a leer o a escribir se ha hecho en forma mecánica, aprendiendo a deletrear, producir los sonidos, leer, pero no a aplicar a situaciones cotidianas.

Dentro de la investigación que he podido llevar a cabo, he visto maestros utilizar las mismas lecturas sin relacionarlas con el niño o con su situación. La relevancia de la lectoescritura es necesaria para que el alumno haga las conexiones dentro de lo que va deletreando y lo que va haciendo abstracto.

Lo concreto de nuestras vidas, no llegar a ser estímulo de lectura y, por lo tanto, el material curricular como el entrenamiento del maestro en lectoescritura parecieran ser mundos opuestos. Por lo tanto, creo que no es sólo llegar a leer y a escribir mecánicamente lo que se necesita, sino hacerlo con criterio y comprensión que nos lleve más allá del conocimiento memorístico o de repetición.

¿Cómo se explica uno que, dadas nuestras situaciones políticas y el criterio que se demuestra en las conversaciones cotidianas, no se enseñe a los alumnos a hacer las asociaciones entre lo que se dice y lo que se hace; entre lo que se escribe y la relevancia del contenido? Es como si la lectoescritura fuese sólo una técnica y no un proceso del pensamiento y del conocimiento. Hemos dejado fuera las bases cognoscitivas del aprendizaje. Así que la lectoescritura es a la vez una forma de pensar y de ampliar nuestras experiencias.

2. *Desarrollo de la educación bilingüe.* Al hablar de lectoescritura y alfabetización, hay que hablar de lenguaje y, por consiguiente, de formas lingüísticas. Considero que la educación bilingüe, sobre todo cuando se usa la lengua materna como transición a la lectoescritura de la segunda lengua, no ha sido ampliamente reconocida en Latinoamérica; y que *es* parte de la complejidad del analfabetismo. Por lo tanto, siguiendo la investigación de Modiano (1970), Lambert (1972) y más recientemente Cummins (1984, 1985), el uso de la lengua materna podría facilitar y reducir el analfabetismo, siempre y cuando se le reconociera como significativa. Los programas de educación bilingüe en nuestros países, hasta muy recientemente (el caso de Paraguay), siempre han sido

programas aditivos, cuya meta ha sido la castellanización y no la conservación de la lengua materna. Lo que ha ocurrido es que la lengua materna ha sido considerada como inferior o, por lo menos, no contributaria hacia la educación. La investigación de Cummins (1985) nos indica que, en situaciones en que la lengua es aceptada y valorizada positivamente, las recompensas son no sólo en desarrollo logístico, sino, a la vez, cognoscitivo y psicológico. Fishman nos indica que las comunidades que mantienen su identidad étnica en los Estados Unidos parten de una interrelación entre el poder y el reconocimiento que se les da a: 1) las escuelas, 2) las iglesias, 3) dominio de la radio/periódico (media), y 4) bases comunitarias. Dependiendo de lo estrecho que sean estas relaciones, la identidad étnica se reflejará durante muchos años.

Siendo esta una indicación de lo importante que es el mantener una lengua materna, planteo que algo de la problemática educativa de nuestros países ha sido esta ambivalencia hacia el uso, la continuación y mantenimiento de lenguas maternas (snalwath, guaraní, maya, etc.). Por lo tanto, yo vinculo la lectoescritura a esta situación.

3. *La deserción escolar*, sobre todo antes del cuarto o quinto año, es uno de los problemas más serios en nuestros países. Tenemos un sinnúmero de estudios, de cifras, cotizaciones que nos indican que nuestros estudiantes dejan de asistir y de tener una actitud activa ante su propia educación. Las razones que usamos para explicar tal fenómeno son las siguientes: a) La competencia entre la escuela y lo económico. La producción económica para muchas familias requiere que todos los miembros ganen un salario o lo suficiente para mantener al grupo; b) El trabajo durante la cosecha del café, cacao, o corte de caña. Durante ciertas temporadas, los alumnos participan en la cosecha, no sólo por cuestiones económicas, sino también porque son los ritos sociales de pequeñas comarcas y es así que tienen como cierta membrecía; c) El aburrimiento con las clases y la falta de motivación. La retórica de ciertas clases hace que el alumno no se sienta como "conocedor" y poco a poco pierda interés en participar.

4. Más allá de estas explicaciones está *la interpretación del mismo alumno y de su familia*. Es posible que la escuela no esté preparando al alumno para un futuro en que necesita ciertas destrezas para seguir adelante y a la vez para conseguir empleo. Como un director de nocturna me lo indicó: "¿De qué sirve estudiar a un Góngora o Quevedo, si ni siquiera sabemos cómo utilizar nuestra tierra o fauna?". Esto me lleva al punto número 5.

5. *La educación no formal*. Planteo este tópico como una de las prioridades importantes de nuestros tiempos. Hemos asumido que la educación sólo se puede llevar a cabo en recintos diseñados con ese objetivo. Sin embargo, sería factible educar fuera del contexto escolar; es decir, se podrían impartir clases de ciencia o matemática durante la cosecha; pero esto requeriría la aceptación de otras normas de educación. Si vemos al maestro como técnico de la enseñanza, es posible ver que se logren etapas de conocimiento partiendo del contexto preferido, es decir, dónde el alumno lleva a cabo su labor.

Por lo tanto, esto implicaría la reformulación de evaluación bajo sistemas regionales que permitan acrecentar la educación del campo como significativa para aquellos que utilizarán la producción agrícola.

6. De aquí que se señalen los *patrones curriculares que permiten la extensión de estos conocimientos.* Se ha supuesto que un solo tipo de currículo podrá ser utilizado en todas partes por cualquier maestro, con las mismas destrezas. Por lo contrario, se consideran como currículo aquellas guías que emanan del Ministerio o Secretaría de Educación. Sería más apropiado distinguir entre lo que es instructivo y lo que es pedagógico; tener una visión fundamentada sobre una filosofía o ciencia de la educación. Por lo tanto, el currículo llega a ser el esquema arquitectónico en el cual métodos de instrucción sirven para llegar a una meta: la de educar al alumno en ciertas áreas, con ciertos conocimientos y destrezas.

Esta problemática de reconocer el currículo como planeación requiere la participación del maestro; de no ser así, se le impone un tipo de conocimiento que lo lleva a ser ineficaz. Se sabe que el uso de la investigación es rara vez utilizado por aquellos que más la necesitan: los maestros; por consiguiente, estudios de clases de interacción en el aula, de adecuación del currículo *tienen* que partir del que a) lo utilizará, b) el que lo apropiará, y c) el que lo desarrollará con sus metas dentro del aula.

7. Esto nos lleva al *análisis de currículo que se imparte en nuestros países.* A pesar de que se ha logrado reconocer etapas de desarrollo, basadas en el trabajo de Piaget y de otros, aún se ven rasgos de educación segregada por sexo y por género. El solo hecho de que los niños y niñas de edad escolar reciben tratamiento diferencial entre los sexos, es para que nos alarmemos, ya que se estarían produciendo patrones de comportamiento social que delimitan en vez de ampliar la educación. Hay que reconocer que mucha de la teoría del desarrollo ha sido elaborada por hombres y que, por lo tanto, la ideología femenina no transfigura dentro de esta rama educativa.

8. Como consecuencia de lo que ocurre dentro de una clase, también se tiene que ver lo que significaría la *retención de alumnos y promoción a otros niveles.* Es bien sabido que la retención de estudiantes llega a tener ciertos logros: el de poder tomar exámenes y de asistir a estudiantes con promedios bajos; pero estos logros no alientan al estudiante para que se convierta en un estudiante con éxito. La retención en sí, orienta al estudiante a un modelo de deficiencias y por lo tanto de desventajas. Así que ver la secuencia de estudiantes como promoción por ende, no es la solución, sino establecer las razones por las cuales se selecciona a ciertos estudiantes para ser promovidos, mientras que a otros se los retiene en formas inesperadas. Se necesita establecer justificaciones para desarrollar las secuencias curriculares y a la vez diversificadas para los alumnos. Esto implicaría realizar currículo individualizado para ciertos estudiantes.

9. *Formación de docencia en centros universitarios.* La preparación de maestros en algunos países de Latinoamérica es una preparación más bien

universitaria que profesionista. Es decir, la meta de muchos de los programas es preparar a los bachilleres en su área universitaria — química, matemática, etc.— y con 2 ó 3 cursos educativos. Sin embargo, las corrientes teóricas son tan diversas y a veces opuestas que los alumnos reciben nociones teóricas, pero no teoría. La práctica, a la vez, se ha desvinculado de la teoría, ya que por práctica se entiende escuelas de laboratorio y demás. El maestro es un trabajador para el sistema burocrático y es la extensión del sistema. A pesar de que se promueve, a muchos niveles, a maestros dentro de Ministerios de Educación, estos suelen tomar la posición jerárquica dentro de la educación y no ejercer un sentido democrático sino jerárquico.

10. *Deserción de maestros/profesores.* Dada esta situación, la deserción de maestros/profesores llega a ser un problema bastante serio. Si hay sentido de profesionalismo, entonces no hay necesidad de actualizarse. Al contrario, los maestros se dan cuenta de que su productividad será limitada de antemano. La preparación en unos casos ha sido inadecuada y al dejar la escuela es para resistir al sistema. Por lo que se indica, la necesidad es de buscar otras razones, menos técnicas pero más bien sociales, como explicación. Educación para la educación de maestros tiene que surgir de un sentido profesional.

11. *Adecuación y la supervisión de maestros.* Desde preescolar hasta el bachillerato es una prioridad significativa. Lo que es un maestro hoy y en el futuro de América Latina tiene que ser una persona de conocimientos globales, informada y con la habilidad de tomar decisiones dentro de su labor educativa. Hay maestros que reciben su educación sin tener un seguimiento que los adecúa y que los ayudaría a entender *lo que es la práctica* de docencia. Se ha alejado este concepto del enfoque cotidiano. Se sabe por los trabajos de Berliner y Doyle en cuestiones curriculares, que el maestro no reflexiona sobre su labor y que sólo cuando tiene la capacitación, supervisión y seguimiento que lo ayuden a sintetizar sus acciones, sabrá qué es lo que tiene valor dentro de la enseñanza y qué es lo que no se cuenta como conocimiento. Por ejemplo, el uso del tiempo para tomar lista nos indica que un maestro utiliza el 30% de un día en quehaceres burocráticos. Si la enseñanza depende de la cantidad y la calidad del contenido, entonces un maestro necesita ser concientizado para esa función.

La supervisión de maestros suele ser evaluación de maestros y no asistencia en el oficio. Por lo tanto, esta es sin duda una de las preocupaciones más serias si es que queremos profesionistas bien preparados.

Es obvio que cualquier recomendación será reduccionista si no la vinculamos a la situación económica y social, por lo que necesitamos tener en cuenta cuál solución tendrá que partir de los mismos participantes, pero con un conocimiento de la relación entre las cuestiones materiales, comportamientos individuales y las percepciones y valores (Fuller, 1986), del consumidor y a la vez productor de la educación. La educación, ante todo, es producción y, con tal meta, es responsabilidad de cualquier ciudadano trazar hasta dónde puede ser meta de transformación.

UN PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y ACCIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DE SISTEMAS EDUCACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Noel McGinn**

RESUMEN

La variedad de desafíos que enfrentará la educación en América Latina durante los próximos 25 años es muy difícil de prever. Pero podemos tomar medidas que aumentarán nuestra habilidad para aprehender oportunidades futuras aún no imaginadas.

La avenida de la historia social se halla sembrada de los huesos de aquellas organizaciones que se han extinguido a causa de su tamaño y poder desmedidos. Los sobrevivientes son sistemas más complejos, capaces de sustituir la fuerza bruta por la información, la certeza por la flexibilidad. Para lograr esto se precisa un cambio que implica la creación de sistemas educativos descentralizados. Es factible bosquejar un proyecto para los próximos 25 años, a partir del examen de las formas actuales de centralización/descentralización.

Resulta difícil explicar la insistencia de los gobiernos en promover políticas de descentralización, pues no sólo existe poca evidencia de que dichas políticas "funcionan" o podrían funcionar, sino que hay pruebas de lo contrario. Es posible resolver el dilema si se abandona el supuesto de que los "gobiernos" son unitarios o monolíticos y que puede separarse totalmente a los individuos o grupos de la estructura y procesos de gobierno. Si los gobiernos son concebidos como sistemas complejos de grupos o facciones competitivas cuyos miembros están tanto dentro como fuera del gobierno, es posible comenzar a entender las contradicciones y diseñar estrategias de descentralización capaces de desarrollar todo su potencial. La descentralización no persigue aumentar la participación de los individuos en general, sino la participación de ciertos individuos (o grupos). Ciertos grupos dentro del gobierno persisten en impulsar políticas de descentralización porque sus intereses son o podrían ser favorecidos al reducir el poder de otros grupos dentro del gobierno o en la sociedad en general. Los gobiernos intentarán descentralizar sólo en la medida en que el grupo dominante dentro del gobierno considere que sus intereses y los de sus grupos aliados serán favorecidos por la descentralización.

El autor describe las variadas formas que asume la centralización/descentralización educativa en los países latinoamericanos. Luego presenta un programa de investigación basado en un análisis del proceso de construcción de la realidad presente, con vistas a planificar la generación

*Director de la Carrera de Educación Internacional y Profesor de la Universidad de Harvard, Estados Unidos de América.

de nuevas formas organizativas. Es posible hallar, en un mismo país y en cualquier momento, más de un tipo de descentralización educativa. La centralización no elimina necesariamente la competencia, ni esta última reduce la centralización.

La planificación de la acción debe prestar atención a la factibilidad política de cada paso dado en pos de una nueva organización del sistema educativo, debiendo evaluarse la factibilidad política. También la planificación ha de considerar la capacidad de una acción en términos de impulsar a la organización hacia un incremento de la participación en forma eficiente y eficaz.

SUMMARY

The diversity of challenges to be met by Latin American education over the next quarter of a century is difficult to foresee. However, steps can be taken to increase our ability to make the best use of future opportunities still unimaginable.

Social history is full of the debris left by extinct organizations that died because of their unbounded size and power. The survivors are more complex systems that can replace sheer force with information, using flexibility instead of self-assuredness. To achieve this, there must be a change calling for the creation of decentralized educational systems. An examination of the present centralized and decentralized systems makes it possible to sketch a plan for the next 25 years.

It is difficult to explain the governments' preference for promoting decentralization, since there is little evidence that such policies work or could work. In fact, there is evidence to the contrary. The problem can be obviated by disallowing the premise that governments are unitary or monolithic and that individuals or groups of individuals can be totally segregated from governmental structures and processes. If governments are conceived as complex and competitive groups whose members operate both inside and outside government, the contradictions can be grasped, thus making it possible to design centralizing policies with the greatest potential. Decentralization does not pursue the increased participation of individuals in general, but the participation of specific individuals or groups. Some government factions pursue decentralization policies because their interests are or could be benefiting from reduced powers of other governmental or societal groups. Governments will attempt decentralization only to the extent that the predominant group in the government considers that its own interests and those of its associated groups will benefit from decentralization.

The author describes the diverse forms of educational decentralization and centralization in Latin America. He then proceeds to offer a research program based on an analysis of the process leading to the current situation, with a view to planning new organizational forms. It is possible to find in one single country and at any given time several types of educational decentralization. Centralization does not necessarily eliminates competence, and competence does not diminish centralization.

Action planning should assess and take into account the political feasibility of each step toward reorganization of the educational system. The planning process should take into account the capacity of an action to foster an organization that will increase efficient and effective participation.

RÉSUMÉ

L'éventail des défis qu'affrontera l'enseignement en Amérique latine durant les 25 prochaines années est très difficile à prévoir. Mais nous pouvons prendre des mesures destinées à augmenter notre capacité de saisir des opportunités futures bien qu'imprévues.

L'avènement de l'histoire sociale se retrouve dans les traces de ces organisations qui ont disparu à cause de leur importance et pouvoir démesurés. Celles qui ont survécu sont dotées de systèmes plus complexes, capables de remplacer la force brute par l'information, et la certitude par la souplesse. Pour atteindre ces objectifs, il faut un changement qui implique la création de systèmes d'enseignement décentralisés. Il est possible d'ébaucher un projet pour les 25 prochaines années à partir de l'examen des modalités actuelles de centralisation et décentralisation.

Il est difficile d'expliquer l'instance des gouvernements à encourager des politiques de décentralisation, puisque non seulement il existe très peu de preuves que ces politiques "fonctionnent" ou pourraient fonctionner, mais encore il existe des preuves du contraire. Il est possible de résoudre ce dilemme si l'on abandonne l'hypothèse que les gouvernements soient unitaires ou monolithiques et que l'on puisse séparer totalement les individus ou les groupes de la structure ou des processus de gouvernement. Si les gouvernements sont conçus comme des systèmes complexes de groupes ou de factions compétitives dont les membres se trouvent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernment, il est possible de commencer à comprendre les contradictions et à concevoir des stratégies de décentralisation capables de développer tout leur potentiel. La décentralisation ne cherche pas à augmenter la participation des individus en général, mais la participation de certains individus (ou groupes). Certains groupes à l'intérieur du gouvernement persistent à impulser des politiques de décentralisation parce que leurs intérêts sont ou pourraient être favorisés par la réduction du pouvoir d'autres groupes à l'intérieur du gouvernement ou au sein de la société en général. Les gouvernements essayeront de décentraliser seulement leurs activités dans la mesure où le groupe dominant à l'intérieur du gouvernement estime que ses intérêts et ceux des groupes alliés sont favorisés par la décentralisation.

L'auteur décrit les différentes formes qu'assument la centralisation et la décentralisation de l'enseignement dans les pays latino-américains. Il présente ensuite un programme de recherches basé sur l'analyse du processus d'édification de la réalité présente, en vue de planifier l'établissement de nouvelles modalités d'administration. Il est possible de trouver dans un même pays et à n'importe quel moment plus d'un type de décentralisation de l'enseignement. La centralisation ne supprime pas nécessairement la compétence et ne réduit pas non plus cette centralisation.

La planification de cette mesure doit faire cas de la viabilité politique de chaque étape prise après une nouvelle organisation du système de l'enseignement, étant entendu que doit être évalué la viabilité politique. La planification doit également envisager la capacité d'action en termes d'encouragement de l'organisation vers une augmentation de la participation de manière efficiente et efficace.

RESUMO

Os vários desafios que a educação na América Latina enfrentará nos próximos 25 anos são muito difíceis de prever. Mas podemos tomar medidas para aumentar a capacidade para aproveitar oportunidades futuras ainda não imaginadas.

A avenida da história social está semeada dos restos das organizações que se extinguiram por causa do seu tamanho e poder desmedidos. Os sobreviventes são sistemas mais complexos, capazes de substituir a força bruta pela informação, a certeza pela flexibilidade. Para conseguir esse objetivo é necessária uma mudança que implica a criação de sistemas educacionais descentralizados. É possível traçar um plano para os próximos 25 anos, a partir do exame das formas atuais de centralização/descentralização.

É difícil explicar a insistência dos governos em promover políticas de descentralização, pois não só existe pouca evidência de que essas políticas "funcionam" ou poderiam funcionar, mas também há provas do contrário. É possível solucionar o dilema se se renunciar à hipótese de que os "governos" são unitários ou monolíticos e que se pode separar totalmente os indivíduos ou grupos da estrutura e processos de governo. Se os governos forem concebidos como sistemas complexos de grupos ou facções competitivos, cujos membros estão tanto dentro como fora do governo, é possível começar a entender as contradições e planejar estratégias de descentralização capazes de desenvolver todo o seu potencial. A descentralização não procura aumentar a participação dos indivíduos em geral, mas a participação de certos indivíduos (ou grupos). Certos grupos dentro do governo insistem em impulsionar políticas de descentralização porque os seus interesses são ou poderiam ser favorecidos, ao reduzir-se o poder de outros grupos dentro do governo ou na sociedade em geral. Os governos tentarão descentralizar somente à medida em que o grupo dominante dentro do governo considere que os seus interesses e os de seus grupos aliados serão favorecidos pela descentralização.

O autor descreve as variadas formas que assume a centralização/descentralização educacional nos países latino-americanos. Em seguida apresenta um programa de pesquisa, baseado na análise do processo de construção da realidade presente, com vistas a planejar a geração de novas formas organizacionais. É possível encontrar num mesmo país e em qualquer momento, mais de um tipo de descentralização educacional. A centralização não elimina necessariamente a competência, nem esta última reduz a centralização.

O planejamento da ação deve prestar atenção à exeqüibilidade política de cada passo dado após uma nova organização do sistema educacional, devendo avaliar-se a exeqüibilidade política. Também o planejamento deve considerar a capacidade da ação em termos de impulsionar a organização para um aumento da participação de forma eficiente e eficaz

Introducción

La variedad de desafíos que enfrentará la educación en América Latina durante los próximos veinticinco años es muy difícil de prever. Esta dificultad se cimienta en tres razones: Primero, la Región continuará siendo azotada por los vientos del cambio provenientes del exterior, así tan incontrolables como impredecibles. En segundo término, las dinámicas internas de la Región auguran por lo menos el mismo grado de inestabilidad que ha caracterizado al último cuarto de siglo. En tercer lugar, estamos entrando en un período de la historia científica que determinará cambios fundamentales en nuestra comprensión de la realidad física y social. Nos hallamos en el umbral de un "cambio de paradigma" que requerirá cambios esenciales en la naturaleza y el contenido de la educación. Aunque hemos de edificar nuestra realidad futura, no será por medio de una adhesión rígida a un esquema totalizante, no más que nuestras instituciones educativas del presente son el resultado previsible de una planificación cuidadosa.

Podemos, no obstante, dar ciertos pasos que aumentarán nuestra habilidad para aprehender oportunidades futuras aún no imaginadas. Podemos comenzar a crear hoy organizaciones educativas que incrementen nuestra capacidad de elección y acción para encarar los desafíos por venir. Podemos diseñar sistemas educacionales que nos permitan aprender por medio de la experiencia, que promuevan la praxis en la construcción de una nueva realidad.

Algunos sistemas, enfrentados a un medio ambiente cada vez más inestable y complejo, buscan refugio en una creciente centralización y en la rigidez burocrática. La avenida de la historia social se halla sembrada de los huesos de aquellas organizaciones que, al igual que los dinosaurios, se han extinguido a causa de su tamaño y poder desmedidos. Los sobrevivientes son sistemas más complejos, capaces de sustituir la fuerza bruta por la información, la certeza por la flexibilidad. Para lograr esto se precisa un cambio en las siguientes direcciones:

— de una concepción de las organizaciones como sistemas simples a un reconocimiento de su complejidad;
— de estructuras jerárquicas a estructuras de centros múltiples (heterárquicas);
— desde vínculos mecánicos entre las partes hasta vínculos holográficos entre estas;
— desde concepciones de la planificación determinadas hasta otras no determinadas;
— desde la creencia en la causalidad lineal hasta el entendimiento de la causalidad mutua;

— desde una visión del cambio como un ensamblaje de nuevos elementos hasta otra como morfogénesis; y
— del rechazo del objetivismo al reconocimiento de que la realidad siempre se conoce desde una perspectiva (Lincoln, 1985).

Asumir esta tarea implica la creación de sistemas educativos descentralizados. Existe una gran confusión en lo que se refiere tanto al concepto de "descentralización de la educación", como a su existencia en la realidad social. Esta confusión es de tal magnitud que su resolución no es posible a través de la "revelación" o reproducción de lo que existe en la actualidad, sino que requiere de un programa de investigación y acción que aporte a la construcción de una nueva realidad. Sin perjuicio de lo anterior, es factible bosquejar un proyecto para los próximos veinticinco años a partir del examen de las formas actuales de centralización/descentralización.

En este trabajo discutiré brevemente el origen de la confusión referente a la descentralización y sus diversas manifestaciones en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. A continuación, expondré una perspectiva alternativa y propondré métodos y temas de investigación y acción que contribuyan a generar formas de descentralización adecuadas a las diversas realidades nacionales.

Las bases de la confusión

Aun en las publicaciones latinoamericanas, existe la tendencia a definir los términos centralización/descentralización de acuerdo con la perspectiva proveniente de Inglaterra y sus colonias. Estos conceptos se emplean para referirse a la relación existente entre el Estado (o, generalmente, el Gobierno) y el ciudadano individual. Un sistema político se define como "centralizado" cuando la totalidad o la mayor parte del poder y la autoridad residen en el gobierno nacional. Un sistema político "descentralizado" es definido como aquel en que el poder y la autoridad se distribuyen en una escala de agregaciones. El proceso de descentralización se concibe como la transferencia de poder de grandes unidades de gobierno hacia unidades de menor magnitud. El uso del término "devolución" como sinónimo de descentralización implica que lo natural es que el poder resida en unidades menores y no en las mayores. La unidad menor es el individuo, concebido como átomo de la sociedad.

Con la instauración de la economía neoclásica como ideología dominante del capitalismo occidental, el concepto de individuo como "consumidor" reemplaza al de "ciudadano". La descentralización pasa entonces a ser concebida como "privatización" y como la "maximización de la soberanía del consumidor individual". La democracia se hace equivalente a individualismo económico.

Esta definición de centralización/descentralización conduce a la reificación del Gobierno o los aparatos del Estado en tanto que instituciones sociales unitarias o monolíticas que se diferencian de individuos o grupos de ciudadanos. Esto genera tres tipos de confusiones: Primero, la percepción del Gobierno como una entidad monolítica en contra de "el pueblo", refuerza la creencia de que un cambio en las políticas gubernamentales es suficiente para cambiar las relaciones de poder involucradas en la

centralización/descentralización. Segundo, la relación gobierno-individuo es concebida como un continuo unidimensional, donde más de uno de los polos implica necesariamente menos del otro. La descentralización generará, en forma inmediata, un aumento en la participación y en la eficiencia. Por último, esta concepción supone que todos los "consumidores" son de hecho "soberanos". Ello supone —en forma implícita— que el poder rescatado de las manos del Gobierno será distribuido equitativamente, evitándose una re-centralización de poder.

¿Por qué los gobiernos promueven políticas de descentralización?

Dado lo anterior, es difícil explicar la insistencia de los gobiernos en promover políticas de descentralización. Esta conducta sólo tendría sentido si es que la "descentralización" fuera a contribuir con el aumento de la eficiencia y la efectividad del gobierno central, estimulando de este modo una mayor "centralización" de la sociedad.

Sin embargo, hay evidencias de que esto no sucede así. Un reciente informe preparado para el Banco Mundial acerca de políticas generales de descentralización afirma que:

> Nadie ha demostrado de forma concluyente que la descentralización resuelva los problemas señalados con anterioridad, ni que ésta sea necesariamente más costo-efectiva que la centralización. El estudio demuestra que la descentralización no es una 'reparación superficial' para los problemas administrativos de los países subdesarrollados. Los factores que la hacen atractiva como política son generalmente los mismos que la tornan difícil de implementar. En general, hemos hallado poca evidencia capaz de poner en tela de juicio la evaluación de las Naciones Unidas, en el sentido de que el impacto real de la descentralización para una administración más efectiva ha sido muy limitado (Rondinelli *et al.*, 1984).

No sólo existe poca evidencia de que las políticas de descentralización "funcionan" o podrían eventualmente funcionar, sino que hay pruebas de lo contrario; es decir, de que aquellas no aumentan la eficiencia administrativa ni la eficacia, ni siquiera la participación local. Entonces, cabe preguntarse: ¿Por qué siguen siendo impulsadas?

Una perspectiva alternativa

Es posible resolver este dilema si uno abandona el supuesto de que los "gobiernos" son unitarios o monolíticos y que puede separarse totalmente a los individuos o grupos de la estructura y procesos de gobierno. Si los gobiernos son concebidos como sistemas complejos de grupos o facciones competitivas cuyos miembros están tanto dentro como fuera del gobierno, es posible comenzar a entender las contradicciones descritas anteriormente y a diseñar estrategias de descentralización capaces de desarrollar todo su potencial.

A continuación se exponen algunas hipótesis, que deberán ser puestas a prueba en futuras investigaciones y acciones. Primero, la descentralización no persigue aumentar la participación de los individuos en general, sino la participación de ciertos individuos (o grupos). En algunos casos,

esto sucede trasladando poder desde los gobiernos centrales a los locales; en otros, desde una institución central a otra, y aun trasladando poder desde el sector gubernamental al sector "privado". Lo que cambia es el sitio (*locus*) del poder, no su distribución.

Estos supuestos conducen a dos hipótesis centrales. En primer lugar, podemos postular que las políticas de descentralización son impulsadas por algunos grupos dentro del gobierno y resistidas por otros. Lo que finalmente aparece como "política gubernamental" es el resultado de este conflicto; y no indica necesariamente un consenso entre los grupos dentro del gobierno. Los análisis de reformas descentralizadoras generales señalan que, con frecuencia, facciones que estaban en el interior del gobierno aplicaban las políticas, actuando en aras de "sus propios intereses" (Nellis, 1983). El fracaso de las reformas descentralizadoras no se debe tanto a deficiencias en la implementación como a la resistencia activa de que son objeto por parte de grupos en el interior del gobierno (Rondinelli, 1981).

Algunos autores, desde una perspectiva convencional, atribuyen esta resistencia a una "falta de compromiso con la política"; pero esto no explica por qué esta política fue originalmente impulsada. Otros autores achacan el fracaso de ciertas políticas a deficiencias en el diseño o a incompetencia en la implementación (Olivera, 1983), sin detenerse a explicar por qué la "incompetencia burocrática" no fue considerada en el momento de formular la política.

Segundo, ciertos grupos dentro del gobierno persisten en impulsar políticas de descentralización porque sus intereses son o podrían ser favorecidos al reducir el poder de otros grupos dentro del gobierno o en la sociedad en general. Un grupo minoritario o una coalición dentro del gobierno puede considerar la descentralización como una posibilidad de equilibrar sus fuerzas con las del grupo o coalición dominante. Las políticas de descentralización pueden ser empleadas por un grupo dominante para favorecer un grupo subordinado que le brinda su apoyo, como un modo de alterar el balance de fuerzas dentro de una comunidad local (Chikulo, 1981).

Los grupos dominantes en el gobierno formulan políticas para el "beneficio de la sociedad", acordes a su visión de la "sociedad" y a su concepto de "beneficio". Los gobiernos intentarán descentralizar sólo en la medida en que el grupo dominante dentro del gobierno considere que sus intereses (y aquellos de sus grupos aliados) serán favorecidos por la descentralización. En consecuencia, es posible afirmar que una política de descentralización es adoptada como estrategia, toda vez que un grupo en el poder considera que el conjunto de estructuras o procedimientos del gobierno central es un obstáculo a la realización de sus intereses.

Evidencia en pro de una perspectiva alternativa

Si los gobiernos fuesen monolíticos, debiera existir un alto grado de coherencia entre organizaciones educacionales en lo referente a centralización/descentralización. De hecho, en todos los países —a excepción de Cuba— las relaciones entre instituciones educativas y el Estado asumen

una gran diversidad de formas. Incluso en el interior de un país coexisten sistemas educacionales "centralizados" y "descentralizados", cada uno de los cuales exhibe una gran diversidad de grados de participación en su interior. Aun cuando la historia de estas múltiples formas de gobierno no ha sido suficientemente explicada, es dable suponer que ellas representan los resultados de una cantidad de pugnas de poder en el sector educativo ocurridas entre grupos dentro del gobierno y fuera de él.

En esta sección describiré las variadas formas que asume la centralización/descentralización educativa en los países latinoamericanos. En la sección siguiente se presentará un programa de investigación basado en un análisis del proceso de construcción de la realidad presente, con vistas a planificar la generación de nuevas formas organizativas.

Podemos distinguir seis tipos de centralización/descentralización. El marco descriptivo que se usará consta de dos dimensiones: el mecanismo empleado por el Estado para controlar a las organizaciones subordinadas, y el tipo de organización. Los mecanismos de control estatal son tres. El mayor grado de centralización se verifica cuando las organizaciones deben implementar los planes y programas que han sido formulados en los más altos niveles del sistema. Un menor grado de centralización ocurre cuando las organizaciones formulan sus propias políticas y planes, pero éstos son integrados a políticas y planes nacionales, a los cuales deben responder. Las organizaciones menos centralizadas son aquellas cuyas políticas y planes no están necesariamente articulados con políticas y planes desarrollados en los niveles más altos del sistema, ni deben promoverlos. La única restricción que el Estado impone a estas organizaciones es definir qué acciones no pueden ser ejecutadas. Esto puede denominarse "control por excepción".

Las organizaciones educacionales son de dos tipos: empresas públicas, que responden directamente a una organización estatal situada en algún nivel del sistema jerárquico, y empresas privadas, es decir, la propiedad privada de un grupo o de un individuo que no forman, oficialmente, parte del Estado.

Estas dos dimensiones generan una matriz, cuyas seis celdas encierran los diversos tipos de centralización/descentralización que se dan en el sistema educacional.

MATRIZ DE LOS TIPOS DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN

	Mecanismo de control estatal		
Tipo de organización	Políticas y planes nacionales	Planes organizacionales articulados con planes nacionales	Control por excepción
Empresas públicas	A	B	C
Empresas privadas	D	E	F

Adaptado de Lindblom, 1977, p. 100.

Celda A

La celda A representa la forma dominante y tradicional de organización de la educación en América Latina. La mayor parte de las escuelas primarias y secundarias se hallan bajo la supervisión directa de un Ministerio central, el cual hace uso de planes y métodos presupuestarios controlados centralmente para racionalizar el funcionamiento de las escuelas. El control central se aplica sobre y/o determina: los objetivos que orientan el sistema; los métodos, contenidos o currículo de las escuelas; las fuentes y asignación de los recursos; y la administración del sistema, es decir, la aplicación de políticas generadas centralmente.

Celda B

La forma de centralización contenida en esta celda es aquella en que el gobierno permite que las organizaciones de niveles subordinados formulen sus propias políticas y planes, en la medida en que estos contribuyan a objetivos nacionales. Esta es la forma de descentralización más común en América Latina. Presenta diversas variaciones, que dependen del grado de autonomía otorgado a las organizaciones subordinadas, y a la posición que estas últimas ocupan en el sistema jerárquico.

La variación más simple es la "desconcentración" de la autoridad central por la vía de crear oficinas que informan al centro, en unidades subordinadas. Esto se denomina a veces "delegación", y por lo general supone una dispersión geográfica de la autoridad central. Un segundo paso, llamado "regionalización", transfiere ciertos poderes antes en manos de una unidad central a una unidad de menor nivel. En este tipo de descentralización, las organizaciones subordinadas asumen ciertas responsabilidades, aun cuando el gobierno central continúa desempeñando un papel activo. El centro mantiene reservas de poder, y con frecuencia intenta moldear las políticas de las organizaciones subordinadas autónomas (o relativamente autónomas) por medio de la oferta de incentivos sujetos a la aceptación de sus sugerencias o por la vía del entrenamiento, que altera las políticas y planes organizacionales.

Celda C

Incluso dentro de un sistema centralizado, algunas organizaciones educativas públicas gozan de un grado de autonomía respecto del Ministerio de Educación central. El caso más común es el de la universidad, que en casi todas las naciones de América Latina y el Caribe posee autonomía del Ministerio de Educación (y, en cierto grado, del gobierno central). Casi sin excepciones, los países tienen una universidad nacional que determina sus propios objetivos, define su currículo, controla los recursos que el gobierno está obligado a entregarle, puede mover fondos propios sin contar con la aprobación previa del gobierno central y administra sus propios asuntos (Levy, 1981). No obstante, esto no se verifica en todas las instituciones públicas de educación superior. Por ejemplo, las universidades públicas en varios países son controladas por el

Ministerio de Educación, es decir, no poseen consejos de gobierno universitario. Por otra parte, en algunos países las escuelas secundarias públicas, donde se educan los hijos de los grupos de elite, gozan de un alto grado de autonomía, especialmente en lo relativo a la contratación y despido de profesores, adiciones al currículo oficial, recolección de fondos adicionales y administración.

Celda E

En todos los países de América Latina y el Caribe —a excepción de Cuba— existe alguna forma de propiedad privada de organizaciones educativas en todos los niveles del sistema. Parte de estos colegios —generalmente aquellos de menor prestigio— compiten entre sí por atraer estudiantes; pero la mayoría no funciona como organizaciones lucrativas sensibles a las demandas del consumidor, sino que son instrumentos de alguna iglesia, partido político o grupo étnico. En la mayor parte de los casos, dichos colegios privados y las organizaciones que los manejan formulan sus propios planes y políticas de acuerdo con líneas generales provistas por el gobierno nacional. Su autonomía operativa depende de las relaciones de poder establecidas con figuras clave dentro del gobierno.

Entre las celdas B y E se encuentran aquellas organizaciones públicas que invitan a organizaciones privadas a participar en el proceso de toma de decisiones. El objetivo es aumentar la eficiencia de ambas organizaciones por medio una coordinación más estrecha. La institución privada otorga apoyo financiero a la organización pública. Un ejemplo de esto son los consejos escuela-industria de los colegios secundarios técnicos y los programas de entrenamiento laboral.

Celda F

Pese a que la mayoría de las Constituciones de los países latinoamericanos y caribeños asigna al Estado la responsabilidad de la educación, algunas organizaciones educativas privadas operan con ausencia absoluta de intervención estatal. Estos colegios son propiedad de aquellos que detentan el poder y la riqueza y que participan, en muchos casos, en el gobierno, en el partido gobernante o en las Fuerzas Armadas. Algunos colegios no enseñan en la lengua nacional; otros ofrecen versiones privadas de la historia de la patria o importan sus docentes desde el extranjero, produciendo graduados muy distintos de los ciudadanos egresados de otras escuelas. Estas escuelas tienden a ser las más tradicionales y menos innovadoras de entre las escuelas privadas.

Estas instituciones no son administradas con fines de lucro ni son competitivas entre sí en términos económicos. Por lo tanto, no son susceptibles de las demandas de todos los consumidores "soberanos", sino sólo de aquellos que detentan la riqueza y el poder político. Cuando estos colegios son propiedad de facciones rivales dentro de los grupos dominantes, es posible que se produzca competencia entre ellos, aun cuando no hay evidencia de que esta conducta provoque un aumento de la eficiencia.

Comentarios

De esta revisión surgen tres grandes conclusiones: La primera de ellas es que es posible hallar, en el mismo país y en cualquier momento, más de un tipo de descentralización educativa. Lo más probable es que la educación primaria y secundaria sea centralizada; pero las escuelas públicas coexisten con colegios privados relativamente autónomos. Pese a ser instituciones públicas, las universidades gozan de mayor autonomía. En ciertos casos, las universidades públicas compiten entre sí por personal, estudiantes u otras fuentes de ingresos. En otras palabras, los sistemas educacionales en América Latina no están centralizados de manera homogénea; algunos tipos de organizaciones educativas tienen grandes oportunidades de acción descentralizada.

Una segunda conclusión, expuesta por Lindblom (1977), es que la centralización no elimina necesariamente la competencia, ni esta última reduce la centralización; la planificación y el mercado coexisten en el mismo sistema social. La "privatización" no es el único modo como ciertos grupos maximizan lo que definen como "eficiencia" y "eficacia". De hecho, en ciertos casos, grandes capitalistas maximizan los retornos privados de sus inversiones en educación presionando al Estado a financiar la educación.

En tercer lugar, es posible constatar que la mayor parte de las políticas de descentralización otorgan autonomía a las organizaciones subalternas sólo en materias administrativas y en lo referente a movimiento y asignación de recursos. La organización mayor trata de mantener el control sobre el currículo y los objetivos básicos de la institución. Estos intentos de limitar la autonomía ocurren incluso cuando se ha definido una política de "privatización" de servicios públicos.

La última afirmación debiera dejar en claro que los grupos en el poder dentro del gobierno formulan políticas para "beneficio de la sociedad" de acuerdo con su visión de la "sociedad" y con su definición de "beneficio". Los gobiernos descentralizarán sólo en la medida en que el grupo dominante en el poder considere que sus intereses —y los de sus aliados— serán favorecidos con la descentralización. Una política de "privatización", por lo tanto, se implementa cuando un grupo en el poder percibe las estructuras o regulaciones del gobierno central como obstáculos a la consecución de sus intereses. Por ejemplo, un grupo que se enfrenta a un sindicato de profesores puede percibir la descentralización como un instrumento capaz de reducir el poder del sindicato. Asimismo, el grupo en el poder debe creer que su integridad —y poder— no será debilitado por la descentralización; es decir, que será capaz de mantener su coherencia a través de organizaciones extragubernamentales (tales como asociaciones de empleadores o partidos políticos).

Un programa para investigación y acción

El programa propuesto aquí se basa en el supuesto de que los pueblos de América Latina y el Caribe desean una participación creciente en los sistemas educativos de sus países. Esta participación debiera incluir:

— especificación de los objetivos,
— identificación de desviaciones significativas de los objetivos,
— análisis de los éxitos y fracasos en la consecución de los objetivos,
— diseño de programas,
— movilización y asignación de recursos,
— implementación de programas, y
— evaluación de los procesos y resultados del programa, así como participación en los beneficios de la institución educativa.

El propósito de este programa es contribuir a la construcción de nuevas formas institucionales que logren un equilibrio óptimo entre participación, eficiencia (costos) y eficacia (resultados).

La hipótesis central del programa postula que las formas institucionales de centralización/descentralización en América Latina son el resultado histórico de la negociación de conflictos entre diversos grupos, ubicados tanto dentro como fuera del gobierno. Considerando lo anterior, la creación de formas mejores de centralización/descentralización requerirá de un análisis del proceso político de desarrollo institucional, así como un análisis de las determinantes técnicas de la participación en el sistema, la eficiencia y la eficacia.

El programa consta de dos elementos fundamentales: el análisis de los orígenes y del desempeño de formas institucionales que existen en el presente; y la construcción de formas alternativas.

1. *Investigación acerca de las formas institucionales existentes en los sistemas educativos*

Como se indicó anteriormente, existe una gran variedad de formas institucionales en los sistemas educativos de América Latina y el Caribe. El análisis de estas instituciones puede generar valiosos conocimientos acerca del proceso político de centralización/descentralización.

a) ¿Cuáles son los orígenes de las diversas formas de centralización/descentralización? Los estudios englobados en esta categoría deben enfocar el proceso de creación de estas formas institucionales. ¿Cuáles fueron los grupos que promovieron el cambio en sus inicios? ¿Cuáles fueron los problemas planteados? ¿Qué otros grupos apoyaron la propuesta? ¿Qué grupos se opusieron a ella? ¿Cuáles fueron los argumentos con que cada uno de estos grupos justificó su posición? ¿De qué forma cada uno de estos grupos se veía afectado por la implementación de la política en cuestión? ¿Qué estrategias utilizó el grupo iniciador del cambio? ¿Cuáles fueron las reacciones a estas estrategias? Este conjunto de estudios debe reconstruir la historia política de los procesos de iniciación, negociación, transformación e implementación (exitosa o fallida) del cambio propuesto. El objetivo de esta tarea será explicar las circunstancias que determinan la oposición o aceptación de ciertos grupos a propuestas de centralización/descentralización.

Los estudios contemplados en esta categoría pueden ser estudios de caso de una sola política, en un período corto o largo de tiempo; pueden ser también estudios comparativos que cubran distintos períodos o distintas

183

iniciativas políticas dentro de un mismo país o en un conjunto de países. Las investigaciones realizadas en este campo (por ejemplo, ver Bizot, 1975; Briones *et al.*, 1985; Cardo, 1981; Churchill, 1976; Cleaves, 1977; Harris, 1983; Hevia, 1982; Malpica, 1980; Malpica y Rassekh, 1983; McGinn, Orozco y Street, 1983; Organización de los Estados Americanos, 1981 y 1982; Picón-Espinoza, 1979; Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa, 1984; Ruiz-Durán, 1983; Smith, 1986; Stewart, 1981; Street, 1983) no constituyen sino el inicio de los esfuerzos por definir la variedad de formas de centralización/descentralización existentes en la Región y por identificar con precisión los grupos que han participado y se han visto afectados por la pugna en torno a la descentralización.

b) ¿Cuál ha sido el desempeño de las formas institucionales que surgen del proceso de pugna? Como se señaló anteriormente, hay gran escasez de investigaciones sistemáticas que comparen la eficiencia, efectividad y grado de participación entre instituciones que ostentan diversos grados de centralización.

Esta evaluación debiera iniciarse categorizando niveles de participación de acuerdo con actividades organizacionales. Estas categorías podrían ordenar el nivel de participación de la siguiente manera:

1) formulación de objetivos,
2) elección del currículo y los contenidos del programa,
3) contratación y despido de personal,
4) recolección de fondos,
5) supervisión y evaluación de personal,
6) desembolso de fondos,
7) administración general.

La mayoría de los estudios de reformas descentralizadoras —por ejemplo, las investigaciones sobre nuclearización, regionalización, delegación— se ha concentrado sobre los niveles 5), 6) y 7). No obstante, las reformas en algunos países han permitido que la recolección de fondos, la contratación y despido de profesores y las modificaciones curriculares se realicen en las áreas locales. Como se dijo antes, algunas instituciones educativas (como universidades o ciertos colegios privados) funcionan con objetivos que no son fijados por el gobierno nacional. Debiera ser posible hallar ejemplos de este tipo para todo el espectro de centralización/descentralización.

Una vez realizada esta categorización de instituciones, es posible comparar los resultados prácticos de diferentes grados de centralización/descentralización. La evaluación deberá examinar los siguientes resultados:

a) *Participación*. Las categorías propuestas para evaluar la participación fueron descritas anteriormente. El objetivo es describir el tipo de participación de los grupos sociales involucrados, con el fin de evaluar el grado de equidad con que se distribuye la participación entre estos grupos. Por ejemplo, la privatización de una escuela puede incrementar la participación de los padres, pero reducir la

participación de los profesores en el interior de la escuela y la de los padres de niños excluidos de aquella.

b) *Eficiencia*. Ella se refiere al nivel de gastos de recursos (humanos, físicos, de tiempo) necesario para obtener una unidad de producto (*output*). La definición de *output* debe manejarse con cuidado. Por ejemplo, la reducción de los costos-por-estudiante no constituye un aumento en la eficiencia si ella genera un descenso en las tasas de asistencia escolar.
El aumento en la participación, ¿genera una mayor eficiencia? ¿Es el aumento de la eficiencia un resultado que puede atribuirse a menores niveles de gasto por el mismo producto, o se debe a un aumento de los retornos por inversiones? Si se introducen cambios en los niveles de participación (administración, finanzas, personal, currículo), ¿cuál de estos niveles produce el mayor impacto sobre la eficiencia? ¿Es posible incrementar la eficiencia a través de la descentralización sin sacrificar la equidad? ¿Sin debilitar la integración nacional?

c) *Eficacia*. Las definiciones de eficacia varían de acuerdo con las naciones y comunidades involucradas. Estas definiciones pueden catalogarse en relación con: cambios y crecimiento del conocimiento, habilidades y valores de los individuos; alteración de relaciones sociales, particularmente en lo que respecta a ingreso; status y poder; y cambio y crecimiento de la cultura y los recursos disponibles de una comunidad o nación, incluyendo la riqueza. La principal diferencia entre un sistema realmente descentralizado y aquel que sólo desconcentra el poder nacional, reside en la habilidad del sistema descentralizado para satisfacer la multiplicidad de objetivos no coincidentes de diferentes grupos.

La evaluación de las diversas variedades de centralización/descentralización determinará la capacidad específica de cada tipo para lograr más de un objetivo en forma simultánea. Cuando surgen conflictos, ¿la institución es capaz de resolverlos? ¿Podemos identificar formas institucionales que permitan la existencia de una variedad considerable de objetivos a nivel local, sin perjuicio de su capacidad de generar unidad alrededor de objetivos nacionales cruciales?

2. *Acción para inaugurar nuevas formas institucionales*

Es altamente probable que la evaluación de las formas existentes de centralización/descentralización revele que algunas de estas formas han tenido más éxito que las otras en obtener los beneficios asociados a un incremento de la participación. Es posible que las ventajas exhibidas por una forma en relación con otras sean "situacionales", vale decir, que dependan de una configuración temporal de las condiciones y fuerzas sociales. La evaluación debe ser capaz de señalar cuáles formas son las más flexibles, capaces de cambiar de acuerdo con las situaciones, sin perder la orientación fundamental hacia la participación. Si bien las formas de organización que hoy existen no pueden encarar con éxito los desafíos que

enfrentan nuestros sistemas educativos, con certeza el análisis de su gestación y de sus experiencias sugerirá alternativas de cambio.

La planificación de la acción debe incorporar los siguientes elementos: Primero, debe prestar atención a la factibilidad política de cada paso dado en pos de una nueva organización del sistema educativo. Los pasos posibles no pueden ser previstos de antemano, sino que ello debe hacerse conforme a cada situación. En la medida en que se transforma la situación, debe reevaluarse la factibilidad política.

Esta evaluación debe basarse en la metodología sugerida en la sección referente al análisis de formas existentes de centralización/descentralización. Debe incluir información acerca de los objetivos de cada grupo involucrado (o susceptible de estarlo) en la situación analizada; la forma en que cada grupo define la situación; los elementos de la ideología del grupo que puedan condicionar sus acciones en la situación; los recursos que posee cada grupo o a los que tiene acceso potencial; cómo cada acción posible puede cambiar la configuración de fuerzas sociales (Matus, 1978).

En segundo lugar, la planificación debe considerar la capacidad de una acción —presupuesta su factibilidad política— en términos de impulsar a la organización hacia un incremento de la participación, en forma eficiente y eficaz. Esta etapa de la planificación se basará en la información extraída de las investigaciones precedentes acerca de la correlación existente entre las acciones y sus resultados (coeficientes técnicos). Incluirá información acerca de los recursos humanos y físicos necesarios para el funcionamiento de organizaciones descentralizadas. Prestará cuidadosa atención a la forma en que las agencias nacionales pueden proveer de apoyo técnico a las comunidades locales, reduciendo la desigualdad entre estas.

El programa de acción debe ser considerado como de investigación. En el contexto de inestabilidad que enfrentará la Región en los próximos veinticinco años, los sistemas de educación deben concebirse como sistemas de aprendizaje, capaces de observar las consecuencias de sus acciones y de modificar lo hecho en aras de ser más eficientes y efectivos en el logro de valores democráticos.

EL PASADO PRESENTE

INTRODUCCIÓN

Juan Amós Comenio o Komensky (1592-1670), figura cumbre de la didáctica e iniciador de la pedagogía moderna, fue uno de esos hombres universales que aparecen de vez en cuando en la historia de la humanidad. De su Didáctica Magna *dijo Jean Piaget que, al escribirla, "Comenio contribuyó a crear una ciencia de la educación y una técnica de la enseñanza, como disciplinas autónomas". Así mismo afirma Piaget que "Comenio es de esos autores que no es necesario corregir para modernizarlos, sino que basta solamente con traducirlos". Y lleno de admiración llega a decir: "La actualidad más sorprendente de Comenio está en haber asentado los fundamentos de una educación para todos los hombres y para todos los pueblos; y, lo que es más asombroso, en haber planeado la organización internacional de la instrucción pública en la forma como lo realiza hoy la UNESCO. Comenio es considerado como un gran precursor de los designios contemporáneos de colaboración internacional en el terreno de la educación, de la ciencia y de la cultura".*

Sus principales obras pedagógicas son: Didáctica Magna, *de la cual dijo él mismo: "De todo lo escrito, lo que más me satisface es la* Didactica Magna"; La puerta abierta de las lenguas, El mundo ilustrado en imágenes, El vestíbulo, El atrio, El palacio, Thesaurus, *y su* Moderno método de las lenguas.

En las páginas que siguen, reproducimos el capítulo 16 de su Didáctica Magna, *tomado de: Juan Amós Comenio,* Didáctica Magna, *prólogo de Gabriel de la Mora y traducción del jurisconsulto español Saturnino López Peces. Editorial Porrúa, México, 1971. Pero antes de entrar en la lectura de este capítulo, conviene recordar brevemente el contenido de la* Didáctica Magna:

Para Comenio, el hombre es la criatura postrera de la creación, pero al mismo tiempo la más absoluta, la más excelente de todas; su fin está fuera de esta vida, la cual es solo preparación para la eterna. Ahora bien, los tres grados de la preparación del hombre para la eternidad son: conocerse, regirse y encaminarse hacia Dios, tanto a sí propio como todas las demás cosas con uno mismo. Ya la naturaleza ha puesto en nosotros la semilla de los tres elementos en que se encierra la excelencia del hombre: erudición, virtud —o costumbres honestas— y religión o piedad. Pero esas semillas no son fruto todavía: es necesario formar al hombre y formarlo para la humanidad; para ello se precisa de la disciplina y de la enseñanza.

La formación del hombre se hace fácilmente en la primera edad, y no puede hacerse sino en esta, siendo los padres los encargados de esa incipiente formación, con la ayuda de los docentes. A la juventud de ambos sexos hay que formarla en escuelas. La enseñanza que se imparta en esta debe ser universal, enseñando todo a todos en cuanto sea posible.

El fin de la escuela es "que sea un verdadero taller de hombres". Las escuelas no han respondido a este fin; pero pueden ser reformadas para ser mejores, y el fundamento de la reforma es procurar el orden en todo. Este

orden debemos tomarlo de la naturaleza, y ha de ser tal, que ninguna clase de obstáculos pueda alterarlo. Como aprenderlo todo implica obstáculos, hay que salvar estos con ciertos fundamentos: la prolongación de la vida, la abreviación de las artes, el aprovechamiento de las ocasiones para aprender; y la afinación del juicio.

Comenio expone los requisitos generales para aprender y enseñar con tal seguridad que necesariamente hayan de experimentarse los efectos. (Este es el capítulo 16 de la Didáctica Magna *que reproducimos en las páginas siguientes).*

No basta que la enseñanza-aprendizaje se efectúe con seguridad, hay que procurar también la facilidad, para lo cual propone, siguiendo a la naturaleza, diez fundamentos. Sigue a la facilidad la solidez, para aprender y enseñar, con base también en diez fundamentos.

Para abreviar la enseñanza, propone que se persiga únicamente y sin rodeos lo que conduce directamente al fin.

Expone las condiciones que ha de tener el estudiante: Ojos del entendimiento limpios, que se le presenten los objetos, atención, y hacer deducciones; y lo que hay que enseñar: lo que se ha de saber, como cosa presente, directamente, tal y como es, de modo general y luego por partes, examinándolas sucesivamente, hasta comprender; explicando la diferencia de las cosas.

Sobre el método de las artes, este requiere previamente modelo, materia y herramientas. Dado esto, la enseñanza del arte exige uso, dirección y ejercicio, para lo cual Comenio da reglas.

El método de las lenguas debe ser el mismo para todas, teniendo como fundamento el uso más que las reglas; aprender sólo las lenguas necesarias; su estudio debe ir paralelo al conocimiento de las cosas y conformarse a la edad de los alumnos.

El método de las costumbres es lo más necesario; la educación de las virtudes debe aprenderse realizando constantemente obras honestas. Siendo la piedad un don de Dios, no se puede enseñar con un método; pero se puede ayudar al discente. Al reformar las escuelas, hemos de prescindir de los libros de los gentiles o, por lo menos, usarlos con más cautela.

En cuanto a la disciplina escolar, Comenio la considera absolutamente necesaria, pero para aplicarla hay que conocer su fin, su materia y su forma.

Las escuelas deben estar divididas en cuatro especies, conforme a la edad y aprovechamiento: La escuela materna, en la casa del niño, para la infancia (hasta los 6 años); la escuela común, para la puericia, donde han de formarse niños y niñas de 6 a 12 años; la escuela latina, para la adolescencia (12 a 18 años), de donde deben salir los alumnos con sólidos fundamentos; y la academia, que es la escuela superior, para la juventud (18 a 24 años). El orden general de las escuelas ha de ser rectamente guardado.

Para comenzar la práctica de este método universal, hay que llevar a la realidad sus especulaciones, evitando los obstáculos y teniendo en cuenta los "libros panmetódicos". Comenio termina con una exhortación que abarca a todos los hombres, y una invocación a Dios.

INTRODUCTION

Jan Amos Comenius or Komensky (1592-1670), a preeminent figure in education and a precursor of modern pedagogy, was one of those universal men who emerge from time to time in the history of mankind. Referring to his Didactica Magna, *Jean Piaget said that, in writing it, "Comenius contributed to the establishment of the science of education and the techniques of teaching, as autonomous disciplines." Piaget further states that "Comenius is one of those authors who do not need to be revised to be made modern; it is enough to translate him." Admiringly, he adds: "The most surprising thing about Comenius today is that he laid the foundations of education for all men and for all peoples; and, even more astonishing, he planned the international organization of public education in the manner that UNESCO is carrying out today. Comenius is regarded as a great forerunner of contemporary approaches to international cooperation in the fields of education, science, and culture."*

Comenius' main pedagogical works are the Didactica Magna, *about which he himself said "Of all my writings the* Didactica Magna *gives* me the most satisfaction;" The Open Door of Languages; The World, Illustrated by Pictures; The Vestibule; The Atrium; The Palace; Thesaurus; *and his* Modern Method of Languages.

In the pages that follow, we transcribe chapter 16 of his Didactica Magna, *taken from Jan Amos Comenius,* Didactica Magna, *with a prologue by Gabriel de la Mora, and translated by the Spanish jurist Saturnino López Peces. (Porrúa Publishers, Mexico, 1971.) Before presenting this chapter, the contents of the* Didactica Magna *will be briefly reviewed.*

For Comenius, Man is the last as well as the most absolute and most excellent creature of Creation. His purpose is beyond the realm of this life, which is only the prologue to life eternal. The three stages of this journey of man toward eternity are: To know oneself, to be governed by God's commandments, and to strive to reach Him; and this applies both to ourselves and to our relationship with everything else. Nature has sown in us the seeds of the three elements that embody the excellence of man: erudition, virtue or decency, and religion or piety. But these seeds are not yet fruit. Man must be molded into a human being, and this requires discipline and teaching.

The shaping of man is easily accomplished in his early years and can only be done then. Parents, with the help of teachers, are responsible for this first molding. Young people of both sexes must be formed in schools. Schooling must be universal and must provide education in every field to all, to the extent possible.

The purpose of the school is to be a true workshop to fashion men. The schools have not met this need. However, they can be reformed and improved, and the basis of the reform is the achievement of order in everything. This order must be taken from nature, and must be such that no obstacle of any

kind can alter it. Since learning everything involves obstacles, they must be overcome on the basis of certain principles: extending life; speeding up the learning of the arts; taking advantage of opportunities to learn; and fine tuning of judgment.

Comenius defines the general requirements for learning and teaching, in full confidence that their effects will be felt. (This is a summary of Chapter 16 of the Didactica Magna, *which we reproduce in the following pages.)*

It is not enough for teaching and learning to be carried out with assurance. There also needs to be facility, for which he proposes ten basic factors, following nature. Facility must be followed by the soundness of learning and of teaching, which is based on ten other factors also.

To shorten education, he proposes that only such matters as are directly related to the purpose, without beating around the bush, should be pursued.

He states the conditions for a student to learn: he must have a "clear eye of understanding," objects must be presented to him, he must be attentive, and he must have deductive skills. What needs to be taught is: what must be known directly, just as it is, in a general way, which must be later broken down into its parts and examined consecutively until the subject is fully mastered and the student is able to explain the differences between things.

The method for teaching the arts first requires a model, subject matter, and tools. Given these, art requires experience, guidance, and practice, for which Comenius gives rules.

The method for teaching languages should be the same for all tongues, based on usage rather than rules. Only the languages needed should be studied. Language studies should parallel the level of knowledge acquired in other matters and be consistent with the pupils' age.

Most important of all is the instilling of good habits. Education in the virtues should be acquired by continuously doing good deeds. Since piety is a gift of God, there is no fixed method for teaching it, but it can be instilled in the pupil. In reforming schools, we must disregard the books of the heathen, or, at least, use them with caution.

Comenius considers that school discipline is absolutely essential, but in order to apply it, its purpose, substance, and form must be understood.

Schools should be divided into four categories, in accordance with the age and attainments of the students: the maternal school, in the home of the infant, for early childhood training (up to six years of age); the common school or pre-teen school, for boys and girls aged six through twelve; the Latin school, for adolescents, aged twelve to eighteen, the graduates of which should have a solid educational grounding; and the academy, or school of higher learning, for young persons, aged eighteen to twenty-four. The overall organization of the schools should be strictly observed.

To put this universal method into practice, its speculations must be made a reality, avoiding obstacles and taking into account the "panmethodic" books.

Comenius concludes with an exhortation to all mankind and an invocation to God.

INTRODUCTION

Jan Amos Comenius (ou Komensky) (1592-1670), sommité de la didactique et pionnier de la pédagogie moderne, a été un des ces hommes universels qui émergent de temps en temps dans l'histoire de l'humanité. Jean Piaget disait qu'en écrivant sa Didactica Magna, *"Comenius a contribué à créer une science de l'éducation et une technique de l'enseignement et à en faire des disciplines autonomes". De même, affirme Piaget, "Comenius appartient à cette classe d'auteurs qu'il n'est pas nécessaire de corriger pour les moderniser, mais qu'il suffit de traduire". Et, plein d'admiration, Piaget poursuit: "Le caractère d'actualité le plus surprenant de Comenius est d'avoir jeté les bases d'une éducation adaptée à tous les hommes, et à tous les peuples. Et il est encore plus étonnant qu'il ait tracé les grandes lignes de l'organisation internationale de l'instruction publique telle que l'UNESCO la dispense de nos jours. Comenius est considéré comme un grand précurseur des idées contemporaines de coopération internationale en matière d'éducation, de science et de culture".*

Ses principaux ouvrages pédagogiques son les suivants: Didactica Magna (*au sujet duquel il écrit: "De toutes mes oeuvres, celle qui me satisfait le plus est la* Didactica Magna"), Janua linguarum reserata, Orbis sensualium pictus, Vestibulum, Atrium, Palatium, Thesaurus, *et* Methodus linguarum novissima.

Dans les pages qui suivent, nous reproduisons le chapitre 16 de la Didactica Magna *tiré de Juan Amós Comenio,* Didactica Magna, *prologue de Gabriel de la Mora et traduction du jurisconsulte espagnol Saturnino López Peces, Editorial Purrúa (Mexique) 1971. Mais avant de nous lancer dans la lecture de ce chapitre, rappelons le contenu de la* Didactica Magna.

D'après Comenius, l'homme est le produit ultime de la création, mais en même temps, l'homme est la créature la plus absolue, la plus parfaite de toutes. Sa finalité dépasse cette vie qui est seulement une préparation à la vie éternelle. L'homme se prépare à l'éternité en trois étapes: se connaître soi-même et son équation avec les éléments extérieurs à soi, se régir soi-même et aspirer à Dieu. La nature a déjà planté en nous la semence des trois éléments qui renferment l'excellence de l'homme: la culture, la vertu - ou les moeurs honnêtes - et la religion ou la dévotion. Mais cette semence n'a pas encore germé: il faut former l'homme et le former aux humanités. Et pour y arriver, il luit faut de la discipline et de l'apprentissage.

La formation de l'homme se fait facilement dès son premier âge et elle ne peut se faire qu'à cet âge; les parents sont chargés de cette formation naissante avec l'aide des enseignants. Les jeunes des deux sexes doivent être formés dans les écoles. L'instruction qu'ils y reçoivent doit être universelle et autant que possible, elle doit tout embrasser et être ouverte à tous.

L'objectif de l'école est "d'être un véritable atelier d'hommes". Les écoles n'ont pas répondu à cette attente, mais elles peuvent être modifiées dans le sens du mieux. Ce changement est basé sur l'instauration de la discipline à tous les niveaux. Cette discipline doit découler de la nature, et ainsi, aucun

obstacle ne pourrait la freiner. L'acquisition des connaissances butent sur des obstacles qu'il faut contourner en s'appuyant sur certains fondements: la prolongation de la vie, le raccourci qu'offrent les arts, la mise à profit des occasions d'apprendre, et le raffinement de l'appréciation.

Comenius expose les conditions générales de l'apprentissage et de l'enseignement qui se reposent sur des bases si solides qu'obligatoirement leurs effets doivent se manifester. (Il s'agit du chapitre 16 de la Didactica Magna *que nous reproduirons dans les pages suivantes).*

Il faut que l'enseignement-apprentissage soit non seulement assuré mais qu'il soit également facilité. Pour ce faire, il faut assortir la nature de dix éléments de base. A la facilité s'ajoute la force d'apprendre et d'enseigner, force qui se base également sur dix éléments fondamentaux.

Pour abréger le temps d'enseignement, Comenius propose de suivre uniquement, et sans détours, la voie qui conduit directivement au but.

Il expose les conditions auxquelles doit satisfaire l'étudiant: il doit avoir une vision claire de la connaissance, des objectifs doivent lui être fixés, il doit être attentif et avoir la capacité de raisonner. Comenius définit également le bagage permanent de l'enseignement et du savoir directement et globalement d'abord, puis par tranches. Toutes les tranches successives sont examinées individuellement, ce qui permet de les comprendre et d'expliquer les différences qui existent entre elles.

La méthode d'enseignement des arts exige avant tout un modèle, un sujet, et des outils. L'enseignement des arts exige donc l'expérience, la supervision et la pratique pour lesquelles Comenius donne des règles.

La méthode d'enseignement des langues doit être applicable à toutes et elle doit être basée davantage sur l'expérience que sur les règles. Il faut apprendre uniquement les langues indispensables. Leur étude doit aller de pair avec la connaissance des choses et se conformer à l'âge des étudiants.

L'inculcation des principes est indispensable. L'acquisition des vertus est un apprentissage constant qui doit être encouragé par des actes honnêtes. La piété étant un don de Dieu, elle ne peut pas être apprise au moyen d'une méthode, mais elle peut être inculqué aux élèves.

En réformant le système d'enseignement, les livres païens doivent être interdits, ou tout au moins, ils doivent être utilisés avec beaucoup de prudence.

Comenius estime que la discipline scolaire est absolument indispensable mais qu'en l'applicant, il faut connaître son objet, sa cause et sa forme.

Les écoles doivent être divisées en quatre niveaux basés sur l'âge et la fréquentation: la maternelle, dès l'enfance, destinée aux enfants (jusqu'à 6 ans); l'école primaire, destinée aux enfants jusqu'à l'âge de la puberté et où seront formés les élèves âgés de 6 à 12 ans; l'école secondaire fréquentée par les adolescents (âgés de 12 à 18 ans) qui équipe les étudiants de bases solides; et enfin, l'université qui est l'école supérieure fréquentée par les jeunes (âgés de 18 à 24 ans). Cet ordre scolaire général doit être strictement respecté.

Comme point de départ de la mise en application de cette méthode universelle, il faut passer de l'abstrait à la realité, en contournant les obstacles et en consultant les "manuels panméthodiques". Comenius termine son ouvrage par une exhortation addressée à toute l'humanité et une invocation à Dieu.

INTRODUÇÃO

Jan Amos Comenius ou Komensky (1592-1670), figura eminente da didática e precursor da pedagogia moderna, foi um desses homens universais que surgem de vez em quando na história da humanidade. Referindo-se à sua obra, Didactica Magna, *disse Jean Piaget que, ao escrevê-la, "Comenius contribuiu para o estabelecimento da ciência da educação e da técnica de ensino como disciplinas autônomas". Piaget afirma também que "Comenius é um desses autores que não se tem que corrigir para modernizá-lo; basta apenas traduzi-lo". E, cheio de admiração, acrescenta: "A atualidade mais surpreendente de Comenius está em haver assentado os fundamentos da educação para todos os homens e para todos os povos e, o que é mais assombroso, em haver planejado a organização internacional do ensino público tal como é hoje observada pela UNESCO. Comenius é considerado o grande precursor dos desígnios contemporâneos de colaboração internacional no campo da educação, da ciência e da cultura".*

As principais obras pedagógicas de Comenius são: Didactica Magna, *sobre a qual ele mesmo disse: "De tudo o que escrevi, o que mais me satisfaz* Didactica Magna"; Janua Linguarum Reserata, Orbis Sensualium Pictus, Vestibulum, Atrium, Palatium, Thesaurus, *e* Methodus Linguarum Novissima.

Nas páginas seguintes, reproduziremos o capítulo 16 de sua Didactica Magna, *tradução para o castelhano do jurisconsulto espanhol Saturnino López Peces, Editora Porrúa, México, 1971, com prólogo de Gabriel de la Mora.*

Mas, antes da leitura desse capítulo, convém recordar brevemente o conteúdo da Didactica Magna.

Para Comenius, o Homen é a criatura postrema da criação mas, ao mesmo tempo, a mais absoluta, a mais excelente de todas. Seu fim está fora desta vida, que é somente a preparação para a vida eterna; os três estados de preparação do homem para a eternidade são: conhecer-se; governar-se; encaminhar-se para Deus e, nesse sentido, servir-se das coisas que o rodeiam. A natureza já colocou em nós a semente dos três elementos que encerram a excelência do Homen: erudição, virtude — ou procedimento honesto — e religião ou piedade. Mas essas sementes ainda não deram fruto; é necessário formar o homem e formá-lo para a Humanidade. Para isso são necessários a disciplina e o ensino.

A formação do homem ocorre facilmente na primeira idade, e só pode verificar-se nessa época em que os pais são encarregados da incipiente formação, com a ajuda dos professores. A formação da juventude masculina e feminina deve ser levada a efeito nas escolas. O ensino nelas ministrado deve ser universal, ensinando-se tudo a todos, o máximo possível.

A finalidade da escola é constituir um verdadeiro centro de formação de homens. As escolas não preencheram essa finalidade, mas podem ser reformadas para se tornarem melhores, e o fundamento da reforma é a

busca da ordem geral. Essa ordem deve ser copiada da natureza, e deve ser de tal maneira que nenhum obstáculo consiga alterá-la.

Como aprender tudo implica obstáculos, é necessário vencê-los com certos preceitos, tais como a prolongação da vida, a abreviação das artes, o aproveitamento das oportunidades para aprender e o aprimoramento do raciocínio.

Comenius expõe os requisitos gerais para aprender e ensinar com tal segurança que se possa observar os resultados. (Este é o capítulo 16 da Didactica Magna, *que reproduzimos nas páginas seguintes).*

Não basta que o ensino-aprendizagem seja realizado com segurança. É necessário também procurar conseguir a facilidade, propondo para isso, de acordo com a natureza, dez fundamentos. Depois da facilidade vem a solidez para aprender e ensinar, com base também em dez fundamentos.

Para abreviar o ensino, propõe que se busque unicamente e sem rodeios o que leva diretamente ao objetivo.

Expõe as condições necessárias para o aluno: ter os "olhos do entendimento" limpos; que lhe sejam apresentados os objetos; que tenha atenção; e que saiba fazer deduções. E o que se deve ensinar: o que se deve saber, como coisa presente, diretamente, tal como é, de modo geral e por partes, examinando-as sucessivamente, até a compreensão, explicando as diferenças.

O ensino das artes requer modelo prévio, matéria e instrumentos; por isso exige experiência, direção e prática, para o quê Comenius estabelece regras.

O método de ensino das línguas deve ser o mesmo para todas, tendo como fundamento o uso, mais do que as regras. Deve-se aprender somente as línguas necessárias e seu estudo deve ser paralelo ao conhecimento das coisas e estar de acordo com a idade dos alunos.

O método dos costumes é o mais necessário. Deve-se aprender as virtudes com a constante realização de obras honestas. Como a piedade é um dom de Deus, não existe método para ensiná-la, mas se pode aplicá-la ao aluno.

Ao reformar as escolas, devemos prescindir dos livros dos gentios ou, pelo menos, usá-los com mais cautela.

Comenius considera a disciplina escolar absolutamente necessária mas, para aplicá-la, é necessário que se conheça o seu fim, sua matéria e sua forma.

As escolas devem ser divididas em quatro tipos, de acordo com a idade e o aproveitamento: escola maternal, na casa da criança, para a infância (até seis anos de idade); escola comum, para os que estão na idade da puberdade e onde se formam as crianças de ambos os sexos, de seis a 12 anos de idade; escola latina, para os adolescentes (de 12 a 18 anos de idade), da qual devem sair os alunos com sólidas bases; e academia, que é a escola superior, para a juventude (de 18 a 24 anos de idade). A ordem geral das escolas deve ser estritamente observada.

Para a aplicação desse método universal, é necessário levar à realidade suas especulações, evitando-se os obstáculos e levando-se em conta os "libros panmetódicos". Comenius termina com uma exortação a todos os homens e uma invocação a Deus.

19.

REQUISITOS GENERALES PARA APRENDER Y ENSEÑAR, ESTO ES: DE QUÉ MODO DEBEMOS ENSEÑAR Y APRENDER CON TAL SEGURIDAD QUE NECESARIAMENTE HAYAN DE EXPERIMENTARSE LOS EFECTOS

Juan Amós Comenio

El Evangelio nos refiere esta hermosa parábola: *El Reino de Dios*, dice, *es como un hombre que arroja la semilla en la tierra, y ya duerma, ya vele, de noche y de día, la semilla germina y crece, sin que él sepa cómo. De sí misma da fruto la tierra, primero la hierba, luego la espiga, en seguida el trigo que llena la espiga; y cuando el fruto está maduro, se mete la hoz, porque la mies está en sazón.* (Marc. 4:26-29).

Enseña aquí nuestro Salvador que Dios, que es quien obra todo en todas las cosas, ha dejado solamente al hombre que reciba en su corazón la semilla de las doctrinas; acaeciendo que germinen y crezcan hasta la madurez sin que él lo advierta. Sólo toca, por tanto, a los que instruyen a la juventud el sembrar con destreza en las almas las semillas de las doctrinas, regar abundantemente las plantitas de Dios; el éxito e incremento vendrán de arriba.

¿Quién no sabe que hace falta cierto arte y pericia para sembrar y plantar? Ciertamente; con un arboricultor imperito que llene de plantas un huerto, la mayor parte de ellas perecerá; y si alguna germina y sale, más será debido a la casualidad que a su arte. El prudente obra con seguridad, conociendo qué, dónde, cuándo y cómo ha de operar o dejar de hacer, y así nada le puede salir mal. En alguna ocasión suelen frustrarse los éxitos de los peritos (porque no es posible al hombre obrar tan perfectamente en todas las cosas que no haya lugar a error); no tratamos aquí nosotros de la ciencia y la casualidad, sino del arte, con el que podemos prevenir lo fortuito.

Porque, en realidad, el método de enseñar fue hasta ahora tan indeterminado que cualquiera se atrevió a decir: "Yo educaré a este jovencito en tantos y tantos años, de este o el otro modo le instruiré," etc. Nos parece que este método debe ser: Si el arte de esta plantación espiritual puede establecerse sobre fundamento tan firme que se emplee de un modo seguro sin que pueda fallar.

Este fundamento no puede ser otro que acomodar las operaciones de este arte a la norma de las operaciones de la naturaleza. Veamos, pues, el procedimiento de la naturaleza en el ejemplo de las aves al sacar los pollos, y observaremos cómo lo han imitado los arboricultores, pintores y arquitectos, deduciendo fácilmente cómo han de aplicarlo los formadores de la juventud.

Y si a alguno pareciere esto demasiado humilde, conocido y trillado, le recordaremos que tratamos aquí de deducir de lo vulgar y diariamente conocido, que tiene feliz éxito en la naturaleza y el arte (fuera de las

escuelas), todo lo que sea desconocido que cumpla nuestro propósito. Y cuanto más conocido sea lo que nos sirva para deducir nuestros preceptos, esperamos que por lo mismo serán más evidentes nuestras conclusiones.

Fundamento I

La naturaleza aprovecha el tiempo favorable

Por ejemplo: El ave, al intentar la multiplicación, no comienza en el invierno, cuando todo está frío y helado; ni en el estío, cuando el calor pone ardientes y marchitas todas las cosas; ni en el otoño, en que la vitalidad universal decae con el sol y el vecino invierno es adverso a todo lo nuevo; sino en la primavera, durante la cual presta el sol vigor y vida a todo. Y se efectúa de un modo gradual. Helado aún el ambiente, concibe y desarrolla los huevos dentro de su cuerpo, donde están resguardados del frío; más templado el tiempo, los coloca en el nido, y, por último, los incuba en la estación más cálida del año para que el tierno ser se acostumbre a la luz y el calor.

De igual manera procede el hortelano, que no hace nada sino a su tiempo. No efectúa la plantación en el invierno (porque entonces la savia se encuentra en la raíz sin ascender a nutrir las ramas), ni en el verano (pues la savia está en aquel momento extendida por las ramas), ni en el otoño (época del descenso de la savia), sino en la primavera, cuando comienzan los jugos a extenderse desde la raíz, ascendiendo a las partes más elevadas de la planta. Aún después, debe saberse lo que hay que hacer a su debido tiempo con los arbolillos, la época de estercolarlos, podarlos, cavarlos, etc., y el árbol mismo tiene también su tiempo de germinar, verdear, florecer, madurar el fruto, etc. Obra de semejante modo el arquitecto experto que tiene necesidad de guardar un orden para escoger las maderas, abrir las zanjas, construir los cimientos y levantar las paredes, etc.

De dos maneras se falta a este fundamento en las escuelas:

1. No utilizando el tiempo adecuado para el desarrollo del entendimiento.
2. No disponiendo luego los ejercicios con tal cuidado que todo se verifique infaliblemente por sus pasos contados.

Porque, en tanto que el niño es pequeñito, no puede ser instruido, pues aún no está muy profunda la raíz de su inteligencia. En la vejez, es ya demasiado tarde para la enseñanza, porque el entendimiento y la memoria van hacia su ocaso. En la edad mediana se hace con dificultad, puesto que, desparramada en muchas direcciones la potencia intelectiva, cuesta trabajo reconcentrarla. Hay que aprovechar, por tanto, la edad juvenil, durante la cual adquieren vigor la vida y la razón; entonces todo está en su desarrollo y con facilidad se prenden profundas raíces.

Podemos, por lo tanto, dar las siguientes conclusiones:

1. La formación del hombre debe empezarse en la primavera de la vida; esto es, en la niñez. (La niñez nos representa la primavera; la juventud, el estío; la virilidad, el otoño; y la vejez, el invierno).

2. Las horas de la mañana son las más adecuadas para los estudios (porque la mañana semeja la primavera; el mediodía, el verano; la tarde, el otoño; y la noche, el invierno).

3. Todo cuanto se ha de aprender debe escalonarse conforme a los grados de la edad, de tal manera que no se proponga nada que no esté en condiciones de recibir.

Fundamento II

La naturaleza prepara la materia antes de empezar a adaptarle la forma

Por ejemplo: El ave, al producir un nuevo ser, primeramente concibe el germen de una gota de su sangre; después hace el nido en que ha de poner los huevos, y por último, incubándolos, los empolla y saca.

Así el arquitecto experto, antes de empezar la construcción del edificio, reúne bastante cantidad de piedras, cal, hierro y otros elementos, para que luego no se retrasen las obras por falta de material o por dicha causa peligre la solidez de las mismas.

De igual modo, el pintor que va a hacer un retrato adquiere el lienzo y le prepara con la pasta, disuelve los colores, dispone los pinceles para que estén a mano y, por último, pinta.

También el agricultor, antes de comenzar la plantación, trabaja para tener dispuesto el huerto, los patrones, los injertos y todos los demás instrumentos de todo género, no sea que mientras proporciona durante las operaciones lo que le es necesario, pierda más por otra parte.

Contra este fundamento pecan las escuelas:

1. Porque no cuidan de tener dispuestos para el uso sus instrumentos de trabajo: libros, tablas, modelos, ideas, etc., sino que a medida que van necesitando una u otra cosa, la adquieren, hacen, dictan, transcriben, etc., con lo cual marchan desdichadamente si tropezamos con un preceptor imperito o negligente (que siempre son la mayor parte), como si un médico cada vez que tuviese que propinar un medicamento se echase a buscar por selvas y jardines, hiciese acopio de hierbas y raíces, las cociese, destilase, etc., etc., siendo así que lo que convenía era tener dispuestos los medicamentos para administrarlos al momento en cada caso.

2. Porque en los mismos libros que tienen las escuelas no se guarda el orden natural de que proceda la materia y siga la forma. Precisamente en todo se hace lo contrario, la distribución de las cosas se efectúa antes de las cosas mismas, siendo así que es imposible ordenar sin poseer antes lo que debe ponerse en orden. Pondré cuatro ejemplos:

1.- Las escuelas enseñan las palabras antes que las cosas, porque entretienen el entendimiento durante algunos años con las artes del lenguaje y después, no sé cuándo, pasan a los estudios reales, las matemáticas, la física, etc., siendo así que las cosas son la substancia y las palabras el accidente; las cosas el cuerpo, las palabras el vestido; las cosas la médula y las palabras la corteza y la cáscara. Deben presentarse

juntamente unas y otras al entendimiento humano; pero en primer lugar las cosas, puesto que son el objeto, tanto del entendimiento como de la palabra.

2.- Después, en el mismo estudio de las lenguas ha sido siempre cosa corriente empezar, no por algún buen autor y por un vocabulario sabiamente ilustrado, sino por la gramática; cuando los autores (y a su modo los vocabularios) supeditan las palabras a la materia de lo tratado, la gramática añade tan sólo la forma, dando leyes para construir, ordenar y enlazar las palabras.

3.- En tercer lugar, en el conjunto de disciplinas o enciclopedias, ponen siempre en primer lugar las artes, y hacen seguir muy detrás las ciencias y la moral, cuando estas son el módulo de las primeras.

4.- Finalmente, exponen las reglas en abstracto y después las aclaran con los ejemplos, sin tener en cuenta que la luz debe ir delante de lo que tiene que alumbrar.

De aquí se deduce que para corregir el método conforme al fundamento que acabamos de exponer, se requiere:

1. Que estén de antemano dispuestos los libros y demás instrumentos.
2. Que se forme el entendimiento antes que la lengua.
3. Que ninguna lengua se aprenda por la gramática, sino mediante el uso de autores adecuados.
4. Que las enseñanzas reales vayan antes que las orgánicas.
5. Que los ejemplos precedan a las reglas.

Fundamento III

La naturaleza toma para sus operaciones los sujetos a propósito, o también para hacerlos aptos los prepara antes adecuadamente

Por ejemplo: El ave no deposita cualquier cosa en el nido en que está echada, sino un objeto del que pueda salir un pollo; esto es, un huevo. Si con ellos se mezcla una piedra u otro objeto cualquiera, pronto lo arroja como inútil. Mientras está incubando, solamente desarrolla la materia encerrada en el huevo, que se revuelve y forma hasta que está en condiciones de salir al exterior.

De igual modo el arquitecto, después de escoger algunos buenos maderos, los deja secar, desbasta, sierra; luego allana la superficie, la limpia, construye los cimientos o repara y consolida los antiguos para que sirvan de nuevo.

Así también el pintor, si no tiene buen lienzo o suficiente pie para los colores, intenta, en cuanto le es posible, disponerlo del mejor modo, alisando el uno y moliendo bien los otros hasta dejarlo en condiciones de aptitud.

Lo mismo el agricultor: 1. Elige los patrones de especie fructífera muy desarrollados. 2. Los transplanta al huerto y los cubre prudentemente de tierra. 3. No practica el injerto en el nuevo tallo hasta que ve que han prendido las raíces. 4. Y antes de injertar el nuevo tallo, suprime las varitas anteriores y hasta llega a cortar con la sierra el tronco mismo para

que no haya gota ninguna de savia que no esté destinada a desarrollar el injerto.

Se ha pecado contra este fundamento en las escuelas, no tanto admitiendo en ellas a los obtusos y necios (sabida es nuestra opinión de que toda la juventud debe ser recibida), sino

1. No transplantando estas plantas a los viveros; esto es, no reuniéndolos completamente en las escuelas, ya que los que han de ser transformados en hombres no deben salir del taller antes de su total formación.
2. Porque muchas veces intentaron injertar los plantones de las ciencias, costumbres y piedad antes de que el mismo patrón echase las raíces, es decir, antes de excitar el deseo de aprender en aquellos a quienes la naturaleza no se lo despertó.
3. Porque no podaron los arbolillos o patrones antes de la plantación; esto es, no limpiaron el espíritu de ocupaciones superfluas, sujetándolos con prudencia por medio de la disciplina y obligándolos a adquirir el orden.

Después de lo cual:

1. Todo el que en la escuela ingrese, tenga perseverancia.
2. Para cualquier estudio que haya de emprenderse hay que preparar el espíritu de los discípulos.
3. Hay que despojar de impedimentos a los discípulos. "Para nada sirve dar preceptos si antes no remueves los obstáculos a lo que preceptúas", dice Séneca. Esto es cierto.

Fundamento IV

La naturaleza no se confunde en sus obras, procede claramente en cada una de ellas

Sigamos el ejemplo: Mientras se verifica la formación de la avecilla, se forman en un tiempo los huesos, venas, nervios; en otro, se consolida la carne; en otro, se recubre de piel; en otro, se cubre de plumas; en otro, se enseña a volar, etc.

Cuando el arquitecto construye los cimientos no levanta al mismo tiempo las paredes, y mucho menos edifica el tejado, sino que efectúa cada cosa en su tiempo y lugar.

Tampoco el pintor hace al mismo tiempo veinte o treinta retratos, sino que se dedica a uno exclusivamente. Y si por casualidad traza algún otro o realiza cualquier otro trabajo, tiene, sin embargo, siempre una sola obra como principal.

Igualmente el agricultor no injerta al mismo tiempo varios tallos, sino uno después de otro, tanto para no confundirse como para no interrumpir la acción de la naturaleza.

En las escuelas existió la confusión de enseñar a los discípulos muchas cosas a un tiempo.

Por ejemplo: la gramática latina y la griega, quizá la retórica y qué sé yo qué más. ¿Quién no sabe que en las escuelas clásicas se cambiaba durante

199

el día de ejercicios y lecciones en cada hora? Y pregunto yo, ¿qué es confusión si no lo es esto? Es igual que si un zapatero se propusiese hacer al mismo tiempo seis o siete zapatos, empezando uno y dejándolo en seguida para coger otro, y así sucesivamente. O como si el panadero estuviese metiendo y sacando continuamente los panes en el horno, de manera que fuese necesario tener que efectuar la operación muchas veces para que quedasen cocidos. Pero ¿quién es el que así procede? El zapatero no toca seguramente un zapato hasta haber terminado el anterior. El panadero no introduce nuevos panes en el horno hasta que estén cocidos los que metió antes.

Imitémoslos y procuremos que no se imbuya la dialéctica a los que estudien gramática; y cuando esta ocupa nuestra inteligencia, no vayamos a perturbarla con la retórica, y que mientras estudiamos lengua latina espere la griega, etc. Además, se dificultan las unas a las otras, porque el que mucho abarca poco aprieta. No ignoraba esto aquel insigne varón, José Escalígero, de quien se refiere que (tal vez por consejo de su padre) jamás se dedicó sino a un solo estudio, al que se entregaba durante aquel tiempo con todas las energías de su entendimiento. Esta fue la causa de que de tal modo llegase a conocer catorce idiomas y cuantas artes y ciencias puede investigar el ingenio humano, una después de otra, que resultase más versado en todas ellas que los que a una sola se dedican. Quien intentó seguir estas huellas no lo intentó en vano.

Cuídese también en las escuelas de que los discípulos no se ocupen en cada momento sino de una cosa sola.

Fundamento V

La naturaleza empieza todas sus operaciones por lo más interno

Ejemplo: No forma al pajarillo lo primero las uñas, o las plumas, o la piel, sino las vísceras y todo lo externo después a su tiempo.

Así el agricultor no aplica los tallos a la corteza por fuera, ni los introduce en la superficie del tronco, sino que abre el cuerpo de la planta por la misma médula e introduce profundamente el tallo bien ajustado, tapando las hendiduras cuidadosamente, de modo que no pueda extravasarse ninguna parte de la savia, sino que riegue el interior del tallo y le comunique energía para su vegetación.

También el árbol, alimentado por la lluvia celeste o por la humedad del terreno, no lo recibe por la parte exterior de la corteza, sino que efectúa su nutrición por los poros de las partes interiores. Por lo mismo no suele el agricultor regar las ramas, sino las raíces, y el animal no toma el alimento por los miembros exteriores, sino por el aparato digestivo, que una vez que lo prepara lo esparce por todo el cuerpo. Así, pues, si el formador de la juventud actúa intensamente sobre la raíz del conocimiento, esto es, el entendimiento, con facilidad pasará el vigor a la estaquilla, la memoria, y aparecerán por fin las flores y los frutos, el uso expedito del idioma y el conocimiento de las cosas.

Pecan en esto los preceptores que pretenden realizar la formación de la

juventud que les está encomendada dictando y exigiendo mucho a la memoria sin una diligente investigación de las cosas. Y, además, los que quieren investigar e ignoran el modo, desconociendo cómo se debe abrir con suavidad la raíz y colocar los injertos de las doctrinas. Y, por lo tanto, machacan a los discípulos como si el que quisiera abrir una planta emplease en lugar del cuchillo un palo o un mazo.

De lo que se deduce:

1. Debe formarse primero el entendimiento de las cosas; después la memoria, y, por último, la lengua y las manos.
2. Debe tener en cuenta el preceptor todos los medios de abrir el entendimiento y utilizarlos congruentemente.

Fundamento VI

La naturaleza parte en la formación de todas sus cosas de lo más general y termina por lo más particular

Ejemplo: Al producir el ave del huevo no figura o forma primero la cabeza, los ojos, las plumas o las uñas, sino que caldea toda la masa del huevo, y con el movimiento excitado por el calor extiende las venas por ella, de manera que se determinen ya los rasgos de todo el pajarillo (lo que deba ser cabeza, lo que deban ser las alas o las patas, etc.), y, por último, se forma poco a poco cada una de ellas hasta su perfección.

Imitando esto el arquitecto, primero concibe la idea general de todo el edificio, bien sólo en su mente, bien lo dibuja en un plano o bien hace un modelo de madera, y después de esto pone los cimientos, levanta las paredes y, por último, lo cubre con el techo. Solamente después se dedica a todas aquellas menudencias que han de completar la casa: puertas, ventanas, escaleras, etc. Finalmente, añade los adornos, pinturas, esculturas, tapices, etc.

Igualmente, el pintor que va a reproducir la efigie de un hombre, no dibuja ni pinta primero la oreja, el ojo, la nariz o la boca, sino que diseña primero la cara o todo el hombre con carboncillo. Después, si obtiene las proporciones exactas, asegura estos trazos con un ligero pincel, aún de un modo general. Luego, hace resaltar los espacios de luz y sombras y, por último, trabaja particularmente cada miembro dándole colorido distinto.

También el escultor, para hacer una estatua, toma un tronco informe, lo desbasta por todo alrededor, primero groseramente y después con más cuidado para que vayan poco a poco marcándose los rudimentos de una imagen, y, por último, forma con escrupulosidad cada miembro y le cubre de su color.

El agricultor obra de un modo semejante. Toma la imagen general del árbol, esto es, el injerto, que puede producir tantas ramas principales cuantas yemas tiene.

De lo cual se deduce que se enseñan muy mal las ciencias cuando su enseñanza no va precedida de un vago y general diseño de toda la cultura, pues no hay nadie que pueda ser instruido de tal manera que resulte perfecto en cualquier ciencia particular sin relación con las demás.

Igualmente se enseñan mal las artes, las ciencias y los idiomas sin previos rudimentos, como recordamos, que se hacía con frecuencia cuando, estudiando dialéctica, retórica y metafísica, nos recargaban con preceptos prolijos, comentarios, crítica de los comentarios y coincidencias y controversias de los autores. Igualmente nos abrumaban con la gramática latina con sus anomalías y la griega, hasta con sus dialectos, a nosotros, pobrecillos, llenos de estupor e ignorantes de lo que eran aquellas cosas.

El remedio de este mal será que:

1. Se echen los cimientos de la erudición general desde el primer momento de su formación en la inteligencia de los niños que han de dedicarse a los estudios; esto es, una disposición tal de las cosas que no parezca que los estudios que después se emprendan aporten nada nuevo, sino que sean un cierto desarrollo particular de lo primeramente aprendido. Del mismo modo que al árbol que crece durante cientos de años no le nacen nuevas ramas, sino que las que en un principio le salieron se subdividen siempre en nuevas ramillas.

2. Cualquier idioma, ciencia o arte se enseñe primero por los más sencillos rudimentos, para que tenga de ella total idea. Luego, más intensamente los preceptos y ejemplos. En tercer lugar, el sistema completo con las excepciones. Por último, los comentarios, si hay necesidad. El que se hace cargo del asunto desde el principio no tiene necesidad de comentarios. Él mismo, tal vez, pueda comentar poco después.

Fundamento VII

La naturaleza no da saltos, sino que procede gradualmente

Así la formación del ave tiene sus grados, que no pueden suprimirse ni anteponerse hasta que el pollo salga del roto cascarón. Cuando esto se ha efectuado, no le ordena inmediatamente la madre volar ni buscar la comida (aún no puede), sino que ella misma lo alimenta y prestándole todavía su propio calor, favorece la formación de la pluma. Cuando está cubierto de ella, no salta en seguida del nido para volar, sino que se ejercita poco a poco; primero, en el mismo nido, extiende las alas; después, las agita subiéndose a lo alto del nido; luego, intentando volar fuera del nido a sitio cercano; más tarde, de rama en rama; luego, de árbol en árbol; después, atraviesa volando de monte a monte, y así llega, por fin, a confiarse con seguridad en el espacio libre. ¡He aquí cómo se da a cada cosa su debido tiempo! ¡Y no el tiempo sólo, sino los grados, y tampoco los grados solamente, sino la serie inmutable de estos grados!

Igual procedimiento sigue el que edifica una casa: no empieza por el tejado ni por las paredes, sino por los cimientos. Tampoco, una vez terminado el cimiento, construye el techo, sino que levanta las paredes. En una palabra: conforme se relacionan las cosas unas con otras, así debemos enlazarlas, y no de modo diferente.

También debe el agricultor sujetarse a grados en sus operaciones: es necesario que haga la zanja, escoja el tronco, lo transplante, practique las incisiones, haga el injerto, tape las hendiduras, etc., nada de lo cual puede

omitir ni anteponer una cosa a otra. Y de este modo, guardando estrictamente esta gradación, no puede menos de tener éxito la obra.

Claramente se ve que es una necedad que los preceptores no hagan para ellos y los discípulos una tal distribución de los estudios que no solamente vayan unas cosas después de otras, sino que cada una de ellas se desenvuelva dentro de límites determinados. Sin determinar el límite ni fijar los medios para llegar a estos límites y el orden de estos medios, con facilidad se pasa algo, algo se invierte y se perturba todo.

Así, pues:

1. El núcleo de los estudios debe distribuirse cuidadosamente en clases, a fin de que los primeros abran el camino a los posteriores y les den sus luces.
2. Hay que hacer una escrupulosa distribución del tiempo para que cada año, mes, día y hora tenga su particular ocupación.
3. Debe observarse estrictamente la extensión del tiempo y el trabajo para que nada se omita ni se trastorne nada.

Fundamento VIII

La naturaleza, así que comienza, no cesa hasta terminar

Cuando el ave empieza a incubar el huevo por instinto de la naturaleza, no cesa hasta que lo saca. Si cesase no más que durante algunas horas, al enfriarse el feto moriría. Sacados ya los pollos, tampoco deja de resguardarlos hasta que, consolidados en la vida y bien vestidos de plumas, pueden lanzarse al aire.

Igualmente el pintor, al comenzar un retrato, procederá convenientemente si continúa la obra. Así los colores se mezclan mejor y con más firmeza se adhieren.

Por la misma razón, es bueno apresurar continuamente hasta su terminación la construcción de un eficio. De otro modo el sol, la lluvia y los vientos estropean el trabajo; los materiales que después se emplean no se adhieren con tanta firmeza, y todo se torna mutilado, cuarteado, sin consistencia.

Prudentemente el labrador, una vez que ha puesto mano sobre una planta, ya no la levanta hasta que ha terminado el trabajo; porque si durante el retraso deja secar el tronco o el injerto, se perderá la planta.

De lo cual se deduce que se procede dañosamente si los niños van periódicamente con intervalos de meses o años a la escuela y durante otros períodos se dedican a otros asuntos. Lo mismo si el preceptor comienza con el discípulo ahora una cosa, luego otra, sin llevar nada hasta el fin seriamente. También si no se propone y termina algo en cada hora, de modo que resulte un patente adelanto en cada vez. Donde falte tal entusiasmo, se enfriará todo. No se dice en balde: "Hay que forjar el hierro mientras está caliente". Porque si se deja enfriar, en vano golpearás con el martillo; será necesario volverle al fuego con segura pérdida de tiempo y de hierro. Cuantas veces se mete al fuego, otras tantas pierde algo de su substancia.

Por lo tanto:

1. Al que haya de ir a la escuela, reténgasele en ella hasta que se convierta en hombre erudito, de buenas costumbres y religioso.
2. La escuela debe estar en lugar tranquilo, separado de las turbas y barullos.
3. Lo que, según esté establecido, haya que hacer, hágase sin interrupción alguna.
4. No deben otorgarse a nadie salidas ni vagancias (bajo ningún pretexto).

Fundamento IX

La naturaleza evita diligentemente lo contrario y nocivo

El ave que calienta los huevos al incubarlos no tolera viento fuerte, ni lluvia o granizo. Ahuyenta también a las serpientes, aves de rapiña y otros daños.

Así el arquitecto conserva secas, en cuanto le es posible, las maderas, paredes y la cal, y no deja que se destruya o deshaga lo que ya está edificado.

Igualmente el pintor no deja llegar al retrato recién pintado el viento cálido, el calor intenso, el polvo o las manos ajenas.

También el labrador rodea de palos o con una especie de cestillo las plantas nuevas, a fin de que no puedan ser roídas o arrancadas por los cabritillos o las liebres.

Se procede, pues, con poca prudencia cuando en el comienzo de los estudios se proponen controversias a la juventud; es decir, se despiertan dudas respecto del conocimiento mismo que pretendemos inculcar en su entendimiento. ¿Qué es esto sino arrancar la planta que va a echar raíces? (Con mucho acierto escribe Hugo: "Nunca llegará a poseer la verdad el que comienza a instruirse por la discusión").

Y lo mismo si no apartamos de los malos libros, erróneos o confusos, a la juventud, como así mismo de las malas compañías.

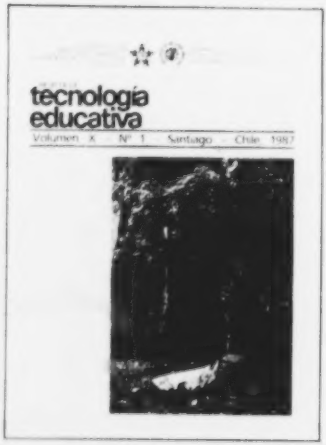
Será, pues, conveniente:

1. Que los discípulos no tengan abundancia de libros, a no ser los de su clase.
2. Que los libros referidos estén de tal modo preparados que no pueda aprenderse en ellos sino sabiduría, piedad y buenas costumbres.
3. No deben tolerarse compañías disolutas ni en las escuelas ni cerca de ellas.

Si todo esto se observa con cuidado, seguramente las escuelas llenarán su fin.

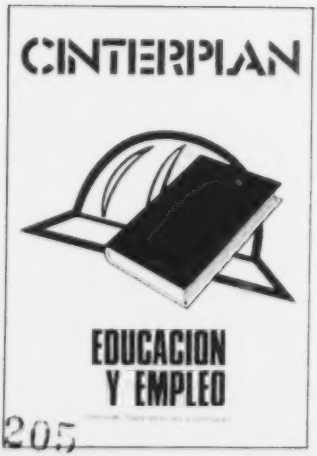
Página opuesta: *Publicaciones de los Proyectos PREDE-OEA*

RIDECAB


tecnología
educativa
Volumen X Nº 1 Santiago Chile 1987

INFOCIECC
1986
Nº 2
ÍNDICE COMPUTARIZADO DE LAS
PUBLICACIONES DE LOS PROYECTOS
DE LOS
PROGRAMAS REGIONALES DE DESARROLLO
EDUCATIVO (PREDE)
CIENTIFICO y TECNOLOGICO (PRECYT)
y CULTURAL (PRDC)
de la OEA
A COMPUTERIZED INDEX TO THE
PUBLICATIONS OF THE PROJECTS
OF THE
OAS REGIONAL
EDUCATIONAL (PREDE)
SCIENTIFIC and TECHNOLOGICAL (PRECYT)
and CULTURAL (PRDC)
DEVELOPMENT PROGRAMS

curriculum
REVISTA ESPECIALIZADA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS


CINTERPLAN
EDUCACION
Y EMPLEO

¿DESEA CONTINUAR RECIBIENDO LA REVISTA INTERAMERICANA DE DESARROLLO EDUCATIVO "LA EDUCACIÓN"?

Para poder mantener este servicio de envío de "LA EDUCACIÓN" rogamos que nos devuelva por correo esta tarjeta debidamente llenada con los datos mencionados (marque lo que corresponda).

Sírvase indicar los números que aparecen en la parte superior de la etiqueta de envío: _____

TIPO DE INSTITUCIÓN

— Establecimiento escolar primario o preprimario.
— Establecimiento escolar secundario.
— Establecimiento universitario o terciario.
— Establecimiento de enseñanza técnica.
— Escuela o Facultad de Educación (universitaria).
— Establecimiento de formación de maestros o profesores.
— Agencia gubernamental de entrenamiento especializado (agricultura, salud, fuerzas armadas, etc.).
— Centro de investigación.
— Centro de documentación e información. Biblioteca.
— Oficina de dirección y gestión administrativa.
— Otra.

NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN

— Pública, dependiente del Ministerio Nacional de Educación.
— Pública, dependiente de organismo federal, provincial o municipal.
— Pública, de otro tipo de dependencia.
— Privada, sin fines de lucro.
— Privada comercial.
— Pública autónoma.

NATURALEZA DEL CARGO
(función más importante)

— Enseñanza directa.
— Conducción superior política.
— Gestión administrativa.
— Supervisión pedagógica.
— Investigación y consultoría general.
— Documentación y biblioteca.
— Orientación vocacional.
— Otra.

Nombre del cargo: _____
Institución: _____
Departamento o División: _____
Domicilio: _____
Ciudad y país: _____

DO YOU WISH TO CONTINUE RECEIVING THE INTER-AMERICAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT REVIEW "LA EDUCACION"?

To maintain this mailing service of "LA EDUCACION", we ask you to please return this card with all the pertinent boxes checked.

Please indicate here the numbers which appear at the top of the addressing label: _____

TYPE OF INSTITUTION

— Primary school or preschool establishment.
— Secondary school.
— College or university.
— Technical training institution.
— Educational school or faculty (university level).
— Teacher training college.
— Government agency for specialized training (agriculture, health, armed services, other).
— Research center.
— Documentation and information center or library.
— Administrative or managerial office.
— Other.

NATURE OF THE INSTITUTION

— Public, under the Ministry of Education.
— Public, under a federal, provincial, or municipal agency.
— Public - other.
— Private, nonprofit.
— Private, profit-making.
— Public, autonomous.

NATURE OF THE POSITION
(most important responsibility)

— Direct teaching.
— Higher policy administration.
— Managerial.
— Supervision of teaching.
— Research and advisory services.
— Documentation and library.
— Vocational counseling.
— Other.

Title of position: _____
Institution: _____
Department or division: _____
Address: _____
City and country: _____

FRANQUEO

Centro Editorial (GSB-5o. piso)
Departamento de Asuntos Educativos
Organización de los Estados Americanos
1889 "F" Street N.W.
Washington, D.C. 20006
USA

POSTAGE

Editorial Center (GSB-5th floor)
Department of Educational Affairs
Organization of American States
1889 "F" Street NW
Washington, D.C. 20006
USA

DESEJA CONTINUAR RECEBENDO A REVISTA INTERAMERICANA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL "LA EDUCACIÓN"?

Para poder manter este serviço de remessa da revista *LA EDUCACIÓN*, rogamos que nos devolva este cartão resposta devidamente preenchido (favor marcar o ítem apropriado).

Favor indicar os números que aparecem acima do nome e endereço na etiqueta de remessa: _____

TIPO DE INSTITUIÇÃO

- — Escola primária ou pré-primária.
- — Escola secundária.
- — Universidade ou estabelecimento de nível superior.
- — Escola técnica.
- — Escola ou faculdade de educação (de nível superior).
- — Instituto de formação de professores.
- — Agência governamental de treinamento especializado (agricultura, saúde, forças armadas, etc.).
- — Centro de pesquisa.
- — Centro de documentação e informação; biblioteca.
- — Escritório de direção e gestão administrativa.
- — Outra.

NATUREZA DA INSTITUIÇÃO

- — Pública, subordinada ao Ministério da Educação.
- — Pública, subordinada a organismo federal, estadual ou municipal.
- — Pública, subordinada a outra entidade.
- — Privada, que não visa a lucro.
- — Privada comercial.
- — Pública autônoma.

NATUREZA DO CARGO

(função principal)

- — Ensino direto.
- — Direção política de alto nível.
- — Gestão administrativa.
- — Supervisão pedagógica.
- — Pesquisa e consultoria geral.
- — Documentação e biblioteca.
- — Orientação vocacional.
- — Outra.

Título do cargo: _____

Instituição: _____

Departamento ou divisão: _____

Endereço residencial: _____

Cidade e país: _____

DESIREZ-VOUS CONTINUER A RECEVOIR LA REVUE INTERAMERICAINE DE DEVELOPPEMENT EDUCATIF "LA EDUCACION"?

Pour nous permettre de continuer votre abonnement à la revue *"La Educación"*, nous vous prions de bien vouloir remplir le formulaire ci-joint (en cochant les rubriques appropriées) et de nous le renvoyer par courrier.

Veuillez indiquer les numéros qui figurent à la partie supérieure de l'étiquette gommée: _____

TYPE D'INSTITUTION

- — Etablissement scolaire primaire ou préscolaire.
- — Etablissement scolaire du second degré (secondaire).
- — Etablissement universitaire ou collège du premier cycle.
- — Etablissement d'enseignement technique.
- — Ecole ou faculté d'éducation (universitaire).
- — Etablissement de formation d'instituteurs et de professeurs.
- — Agence gouvernementale de formation spécialisée (agriculture, santé, forces armées, etc.).
- — Centre de recherches.
- — Centre de documentation et d'information. Bibliothèque.
- — Bureau de direction et de gestion administrative.
- — Autres.

NATURE DE L'INSTITUTION

- — Publique, relevant du Ministère de l'Education nationale.
- — Publique, relevant de l'organisme d'Etat, provincial ou municipal.
- — Publique, relevant d'autres organismes.
- — Privée sans but lucratif.
- — Privée commercial.
- — Publique autonome.

NATURE DE LA FONCTION EXERCEE

(fonction la plus importante)

- — Enseignement direct.
- — Cadres supérieurs des responsables de la politique.
- — Gestion administrative.
- — Supervision pédagogique.
- — Recherches et services généraux de consultation.
- — Documentation et bibliothèque.
- — Orientation professionnelle.
- — Autres.

Fonctions exercées: _____

Institution: _____

Département ou division: _____

Domicile: _____

Ville et pays: _____

SELO

Centro Editorial (GSB-5o. andar)
Departamento de Assuntos Educacionais
Organização dos Estados Americanos
1889 F Street N.W.
Washington, D.C. 20006
USA

TIMBRE

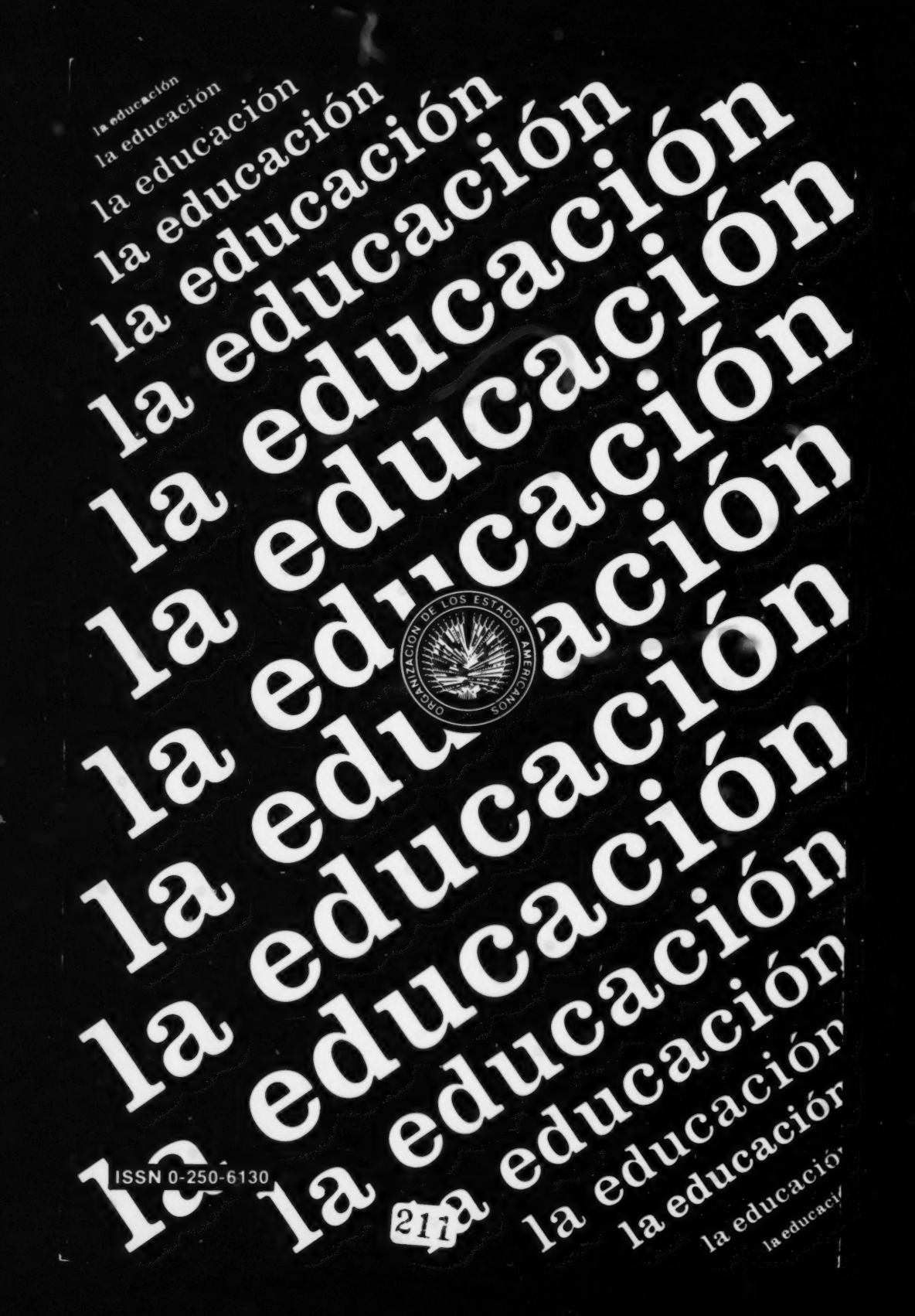
Rédaction (GSB-5e étage)
Département des Questions éducatives
Organisation des Etats Américains
1889 "F" Street N.W.
Washington, D.C. 20006
USA

LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) señala los siguientes propósitos esenciales: afianzar la paz y la seguridad del Continente; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados Miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos, y promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

La OEA es la asociación regional de naciones más antigua del mundo, ya que su origen se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, que se realizó en Washington, D.C., en 1890. Dentro de las Naciones Unidas constituye un organismo regional. La Carta que la rige fue suscrita en Bogotá en 1948 y luego modificada mediante el Protocolo de Buenos Aires, el cual entró en vigor en 1970. Hoy día la OEA está compuesta de treinta y dos Estados Miembros. La Secretaría General de la Organización, su órgano central y permanente, está ubicada en la ciudad de Washington, D.C.

ESTADOS MIEMBROS: **Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas** *(Commonwealth de las)*, **Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica** *(Commonwealth de)*, **Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.**


la educación
la educación
la educación